UNIVERSITÉ DE RENNES

FACULTÉ DE DROIT

Thèse pour le Doctorat

SURTAXES
de Pavillon, d'Entrepôt et d'Origine

Thèse présentée et soutenue le Lundi 23 Décembre 1912
à 15 heures, par Charles MAUTALENT

JURY D'EXAMEN :

MM. BODIN, Professeur ;
LEREBOURS-PIGONNIÈRE, Professeur ;
GIDEL, Agrégé.

RENNES

IMPRIMERIE BRETONNE, 38, RUE DU PRÉ-BOTTÉ

1912

Thèse pour le Doctorat

UNIVERSITÉ DE RENNES

FACULTÉ DE DROIT

Thèse pour le Doctorat

SURTAXES
de Pavillon, d'Entrepôt et d'Origine

Thèse présentée et soutenue le Lundi 23 Décembre 1912 à 15 heures, par Charles MAUTALENT

ACAD. LUGD.BAT. BIBL.

JURY D'EXAMEN :

MM. BODIN, Professeur ;
LEREBOURS-PIGONNIÈRE, Professeur ;
GIDEL, Agrégé.

RENNES

IMPRIMERIE BRETONNE, 38, RUE DU PRÉ-BOTTÉ

1912

PRÉFACE

Quatre lois votées depuis trente-deux ans pour venir en aide à la marine marchande française ont consacré le système de protection au moyen de *primes* ou subsides directement accordés par l'Etat, soit à la construction, soit à la navigation. La surtaxe de pavillon, dont la suppression avait été décidée, en 1866, sous le régime des traités de commerce, n'a pas repris son ancienne place dans les tarifs douaniers promulgués depuis le retour au protectionnisme.

Les surtaxes d'entrepôt et d'origine se sont, au contraire, constamment maintenues ; elles se retrouvent dans les lois les plus récemment votées aussi bien que dans les propositions qui, comme celle concernant les ports francs, ne semblent pas encore devoir prendre place prochainement dans la législation.

La surtaxe de pavillon n'a pas été abandonnée sans lutte. Chaque fois que la question des primes a été portée devant les Chambres, son rétablissement a été demandé, tandis que les projets en discussion trouvaient des adversaires convaincus. Les lois de 1902 et de 1906 ne sont d'ailleurs que provisoires. Quelles dispositions seront prises à leur échéance ? De nouvelles controverses sont d'autant plus à prévoir que l'état

précaire de notre marine marchande, son déclin sinon absolu, au moins relatif eu égard, d'une part à l'importance prise par le commerce international, d'autre part au développement de certaines flottes commerciales étrangères, enfin l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de subsister sans l'assistance de l'Etat sont aujourd'hui unanimement reconnus.

Peut-être sera-t-il de quelque intérêt de remonter à l'origine des surtaxes, d'en suivre les transformations, d'en définir les caractères et les effets, d'examiner les causes de leurs destinées diverses, de rechercher pourquoi la surtaxe de pavillon a été abandonnée et si son rétablissement est possible.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Il n'entre pas dans le cadre du sujet ainsi défini d'envisager la question théorique du libre-échange et de la protection, de déterminer s'il est plus avantageux pour une nation de poursuivre la réalisation de son autonomie économique ou d'ouvrir largement ses frontières à la concurrence étrangère. Etant donné l'état actuel du monde, le commerce international apparaît comme un élément essentiel de prospérité. L'exportation notamment joue un rôle prépondérant. Les découvertes scientifiques qui ont marqué le cours du XIX[e] siècle, leurs applications pratiques qui ont accru la production et facilité les moyens de communication ont créé des conditions industrielles et commerciales nouvelles. L'industrie nationale, qui va chercher sur toute la surface de la terre les matières premières dont elle a besoin, ne trouve plus sur le seul marché intérieur l'écoulement de ses produits ; sous peine de ruine, d'autres débouchés lui sont indispensables, le commerce extérieur est le complément nécessaire de l'industrie.

Ces matières premières, ces débouchés, les grandes puissances modernes, et la France en particulier, ne peuvent se les procurer chez les peuples voisins qui ont atteint un égal degré de civilisation et souffrent des mêmes besoins. Il faut les trouver au-delà des mers, il n'y a de grand commerce que par eau. C'est d'ailleurs dans le domaine maritime que le progrès scientifique s'est manifesté avec le plus d'intensité. Grâce aux améliorations apportées aux navires, aux ports, aux voies

commerciales, la mer a cessé d'être un obstacle aux communications. Loin de là, elle offre le mode de transport le plus économique (1) ; c'est pourquoi les grands marchés se sont constitués dans les ports : c'est là que les produits arrivent grevés des moindres frais, qu'ils sont le plus facilement conduits s'il y a quelque profit à réaliser, que le consommateur les achète, grâce à l'abondance de l'approvisionnement, dans les meilleures conditions (2). Un grand pays ne saurait donc se passer de grands ports ; mais il faut en outre que l'industriel aille au-devant du client ; il a besoin de relations régulières avec les pays lointains, lui permettant d'offrir ses produits sur les marchés étrangers. Or, le soin d'établir ces relations ne peut être laissé à nos rivaux ; aucun commerce maritime n'est possible sans une industrie nationale de transports maritimes, sans une *marine marchande*. « Pour lutter sur les marchés du monde, » dit M. Sarraut (3), je ne dis pas avec la certitude de » vaincre, mais avec la possibilité de ne pas être écra- » sée, une nation doit avoir à sa disposition *l'outil de* » *concurrence* sans lequel tout effort serait vain, *le* » *moyen de transport* indispensable au négoce et qui » lui permettra d'aller chercher au loin des acheteurs » et des débouchés ». On ne saurait, en effet, compter pour remplir cet office sur les lignes étrangères. Alors qu'une marine nationale est comme le prolongement des voies ferrées, le trait d'union qui relie les centres de production à la clientèle d'outre-mer (4), un Etat sans marine est à la discrétion de celui qui lui loue ses navires. Les acheteurs ne tarderont pas à s'approvisionner de préférence dans ce dernier pays : le pavillon est une réclame perpétuelle et efficace, « *trade follows flag* ».

(1) *Dictionnaire du commerce et des marchandises*, v. Navigation.

(2) Ganilh. *Dictionnaire analytique d'Economie politique*, v. Navigation.

(3) Maurice Sarraut. *Le problème de la marine marchande*, p. 18

(4) Edmond Théry. *Le progrès économique de la France*, p. 248.

En dehors de ce rôle d'intermédiaire nécessaire, la marine marchande présente des avantages propres non moins considérables. Par son outillage, elle constitue un des débouchés les moins négligeables de la métallurgie et de toutes les industries dont les produits sont utilisés dans la construction et l'armement d'un vaisseau. Elle assure l'existence des ouvriers des chantiers de constructions navales, des matelots, des mécaniciens et de tous ceux que fait vivre l'exploitation du navire. Le fret occupe une place importante dans la balance des comptes internationaux. Enfin, par le concours qu'elle apporte à la flotte de guerre, la marine marchande contribue à la défense du territoire et à la garantie de l'indépendance nationale (5).

Tous ces avantages expliquent la brillante fortune des peuples qui se sont assuré la suprématie maritime, les efforts des autres pour l'acquérir, l'enthousiasme de tous pour les choses de la mer (6).

De tous les moyens mis en œuvre par les nations pour suppléer à l'insuffisance de l'initiative privée, le plus simple est le monopole ; mais s'il est facilement réalisable lorsque les points de départ et d'arrivée dépendent, comme en matière de cabotage, de la même souveraineté, il n'en est plus de même lorsque le port de provenance ou celui de destination se trouve situé à l'étranger.

Le système colonial s'inspirait du même principe : il consistait dans le privilège exclusif d'importer dans la métropole les denrées des colonies françaises, de charger dans nos ports des productions nationales pour ces mêmes colonies, d'y transporter certaines marchandises étrangères prises dans nos entrepôts (7).

(5) Voir Pierre Lemée. *Comment et pourquoi secourir notre marine marchande.* Thèse, Rennes, 1904.

(6) Nulle part cet enthousiasme ne s'est manifesté avec autant d'intensité que dans la littérature du Zollverein. Voir à ce sujet Richelot : l'*Association douanière allemande*, p. 264.

(7) Amé. *Etude sur les tarifs de douane et sur les traités de commerce*, t. II, p. 163.

Sans aller jusqu'au monopole, on a édicté en faveur de la marine divers modes de protection parmi lesquels les uns favorisaient les navires nationaux, tandis que les autres tendaient à placer la navigation concurrente dans un état d'infériorité.

Ce but était atteint, soit par l'allocation d'une prime au navire, soit par l'institution d'avantages spéciaux pour les opérations faites par bâtiments français.

Ces avantages spéciaux peuvent, comme ceux accordés à l'industrie, être constitués au moyen de taxes. Celles-ci sont de plusieurs sortes. Elles frappent tantôt le navire, tantôt la marchandise. Les premières comprennent les droits de tonnage et les droits de quai. Les secondes présentent la plus grande analogie avec les droits de douane proprement dits. Elles ont pris le nom de *surtaxes*, parce qu'elles venaient s'ajouter, *dans la généralité des cas*, à ce droit de douane, protecteur ou fiscal, qui atteignait déjà la marchandise.

Si celle-ci est apportée par un navire étranger, l'excédent de droits exigé constitue la *surtaxe de pavillon*. Si la marchandise n'arrive pas directement du pays de production extra-européen mais est apportée, par navire étranger ou par navire français, d'un port européen, d'un *entrepôt d'Europe*, où elle a séjourné plus ou moins longtemps ou fait l'objet d'un simple transbordement, la taxe supplémentaire qui l'atteint est alors la *surtaxe d'entrepôt*.

La marchandise originaire d'un pays d'Europe est importée du pays de production soit en droiture soit par la voie d'un pays tiers. Elle peut être frappée d'un droit spécial qui prend le nom de *surtaxe d'origine* et qui serait plus justement appelé *surtaxe de provenance* (8).

(8) Le pays d'origine est celui où la marchandise a été récoltée s'il s'agit d'un produit naturel, ou fabriquée s'il s'agit d'un produit manufacturé. Le pays de provenance est celui d'où la marchandise a été importée en droiture. *Observations préliminaires du Tarif des douanes, édition de 1908, n° 54.*

Il est facile de se rendre compte de la manière dont agissent ou plutôt doivent agir les surtaxes. Pour éviter la surtaxe de pavillon, il y aura intérêt à faire transborder les marchandises par les navires français ; pour éviter la surtaxe d'entrepôt, il y aura intérêt à les faire venir directement du lieu de production, au lieu d'aller les chercher dans les ports voisins, d'où avantage pour le commerce des ports français, établissement de relations directes avec les pays d'outre-mer, développement de la navigation au long-cours et, indirectement, de la marine nationale.

La surtaxe d'origine elle-même tend à cette fin, car elle a moins pour but de favoriser la navigation directe dans les mers d'Europe que d'empêcher l'introduction comme originaires d'Europe, des produits extra-européens dont les similaires se trouvent dans cette partie du monde (9).

Il importe de distinguer, dès le début, les surtaxes d'autres mesures prises au cours du XIX^e^ siècle et connues sous le nom de droits différentiels. Cette précaution s'impose si l'on considère que l'expression *droits différentiels* est quelquefois prise dans un sens large comprenant les surtaxes elles-mêmes. Les droits différentiels sont de deux sortes : 1° selon la provenance: ils favorisent les provenances d'un pays étranger plus que celles d'un autre et sont établis par les traités de commerce ; 2° selon la distance ; ils frappent les marchandises importées par navires français, suivant que le pays de provenance est plus ou moins éloigné de nos

(9) La surtaxe des sucres ne doit pas être confondue avec les surtaxes de pavillon, d'entrepôt ou d'origine. Elle est constituée par les droits de douane applicables aux sucres étrangers et représente l'écart entre le taux des droits et taxes sur les sucres étrangers et celui des taxes auxquelles sont soumis les sucres indigènes ou des colonies françaises. *Observations préliminaires du tarif des douanes, édition de* 1908, *n°* 147. Elle reste d'ailleurs en dehors de cette étude.

ports. Ce régime était restreint à un petit nombre de marchandises (10).

⁂

Chaque institution nouvelle se trouve en germe dans celles qui l'ont précédée ; c'est pourquoi, sans remonter à l'antiquité, nous passerons rapidement en revue l'histoire maritime du moyen-âge et de l'ancien régime.

Nous nous proposons d'étudier les institutions françaises ; celles de l'étranger ne peuvent cependant être négligées, en raison de l'influence qu'elles ont exercée sur les nôtres et parce que les traités internationaux jouent, en cette matière, un rôle capital. Aussi l'examen de la législation des divers pays doit-il être poursuivi dans un ordre chronologique, le seul qui permette de se rendre compte de l'action réciproque des Etats.

Nous adopterons d'ailleurs les divisions que commande la politique économique de la France et, dans l'ensemble du système protecteur où toutes les institutions se lient et réagissent les unes sur les autres, nous nous efforcerons de ne parler de ce qui ne constitue pas la question même des surtaxes que dans la mesure strictement indispensable à la compréhension de notre sujet.

(10) Amé. Op. cit., t. II, p. 163.

CHAPITRE PREMIER

Période antérieure à la Révolution

C'est dans les villes libres, et notamment dans les républiques italiennes, que se développa le commerce maritime du moyen-âge. « Dans ces villes, dit M. Par-» dessus (1), qui n'avaient qu'un territoire borné, le » trafic et la navigation étaient le seul élément de force, » quelquefois même l'unique moyen d'assurer la sub-» sistance du peuple ; ils constituaient en quelque sorte » l'Etat, ils étaient la condition de son existence ; en » cessant de s'y livrer, ces républiques auraient été » anéanties et l'expérience l'a prouvé ».

Malgré l'importance prise dans quelques-unes de ces cités par certaines industries, le territoire national ne leur fournissait ni les éléments d'un commerce d'exportation actif, ni les débouchés nécessaires aux produits rapportés des pays lointains ; elles durent demander les uns et les autres aux peuples étrangers, elles se firent les transporteurs des marchandises échangées entre l'Orient et l'Occident, entre le Midi et le Nord de

(1) PARDESSUS. *Collection de lois maritimes antérieures au XVIII^e siècle*, t. II, p. 58.

l'Europe. Elles ne négligèrent rien de ce qui pouvait conserver et développer leurs opérations. Par quels moyens cherchèrent-elles à réaliser leur suprématie ? D'abord, par la conquête. Venise, par exemple, s'empara des côtes de l'Adriatique et prétendit exercer la souveraineté sur cette mer. A défaut de domination, elles acquirent, soit de force, soit à prix d'argent, soit en échange de services rendus, des privilèges, franchises et libertés. C'est principalement dans les relations avec les pays orientaux de la Méditerranée que ces procédés jouèrent un rôle actif ; c'est là que se trouvaient, sur les côtes d'Egypte et de Syrie et sur la rive asiatique de la mer Noire, les vastes entrepôts où aboutissaient les routes unissant l'Inde aux pays occidentaux.

Les cités qui obtenaient ces concessions en retiraient tous les avantages. Elles n'avaient pas à accorder de réciprocité, les pays cocontractants n'ayant pas de marine. Au contraire, elles savaient se rendre si indispensables que si elles cessaient leur commerce, on venait les supplier de le reprendre. Une ambassade fut envoyée dans cet objet à Venise, par l'empereur de Trébizonde, en 1360 (2).

Dans leurs relations réciproques, les nations commerçantes ne se montraient pas moins intéressées. La piraterie infestait les mers et les forces que l'on avait pour se défendre contre les pirates étaient souvent employées contre les concurrents. Les guerres commerciales étaient fréquentes ; les attaques avaient lieu le plus souvent sans déclaration préalable et la propriété privée n'était pas respectée.

Mais c'est surtout dans leurs ports respectifs que l'esprit d'exclusivisme des peuples marins pouvait se donner libre carrière. Venise, notamment, dont la puissance fut la plus étendue et la plus durable, chercha à réserver à sa marine tout le fret d'entrée et de sortie.

(2) Daru. *Histoire de la République de Venise*, t. III, p. 37.

Les mesures qu'elle prit à cette fin ont varié suivant les circonstances, mais la tendance fut toujours la même. « Quoique, à cette époque, dit M. Daru, la » jalousie commerciale n'eût pas encore réduit les pro- » hibitions en système, l'intérêt des Vénitiens leur fit » pratiquer tout ce que le génie fiscal a inventé de- » puis » (3). Les ports de la République étaient ouverts à toutes les marchandises du monde, mais les Vénitiens n'en permettaient la circulation que sur leurs propres navires.

Néanmoins, la prohibition absolue des bâtiments étrangers n'était pas toujours possible ; c'est alors qu'intervenaient les droits de douane. Certes, ils différaient profondément des taxes actuelles, ils frappaient le marchand, plutôt que la marchandise, mais ils n'étaient pas uniformes et l'étranger était imposé plus que le national.

Si ces droits sont l'équivalent de la surtaxe de pavillon, on trouve également, et cela chez les Musulmans, un exemple de surtaxe d'entrepôt. D'après Depping (4), au XV^e^ siècle de notre ère, les soudans d'Egypte, maîtres du port de Jedda, cherchèrent à y attirer le commerce d'Aden ; ils doublèrent les impôts sur les navires qui avaient touché à la côte de l'Yémen et fermèrent l'entrée du port aux marchandises de ce pays. Par ce moyen ils forçaient les navires de l'Inde à se rendre directement dans la mer Rouge, sans entrer dans le port d'Aden. Les impôts étaient du dixième de la valeur des marchandises.

Après les grandes découvertes géographiques, quand le centre de la puissance commerciale se déplaça vers l'Occident, on vit les cités de la Méditerranée lutter par des moyens divers, au nombre desquels figurent les surtaxes, pour conserver le commerce qui leur échappait. En 1527, les Vénitiens, qui songèrent un moment

(3) Daru. Op. cit., t. III, p. 52.

(4) Depping. *Histoire du commerce entre le Levant et l'Europe*, t. I, p. 51.

à percer l'isthme de Suez, proposèrent au roi de Portugal de lui acheter à un prix fixe toutes les épiceries qui arriveraient dans ses ports. Le roi refusa et il ne resta aux Vénitiens que la ressource d'exempter de tous droits d'entrée les épiceries qui leur arrivaient par la voie d'Egypte et de soumettre à des taxes rigoureuses celles qui venaient des Portugais (5).

***

Tant que dura le système féodal, un grand commerce ne pouvait se développer en France. La propriété foncière était considérée comme la seule richesse ; toute profession étrangère aux armes était méprisée par les nobles ; la souveraineté était démembrée, le domaine de la couronne ne touchait la mer sur aucun point et toute tentative des rois pour assurer au commerce, et spécialement au commerce maritime, la sécurité dont il a besoin, eût rencontré des obstacles insurmontables (6).

Au XIII[e] siècle seulement, le domaine royal s'accrut de la Normandie ; la conquête du Poitou l'étendit jusqu'à l'Océan, celle du Languedoc jusqu'à la Méditerranée. Mais dans l'ordre économique, l'esprit féodal persista longtemps ; il se traduisit par l'adoption d'une politique annonaire et fiscale dont le but était d'assurer des approvisionnements et des ressources à l'Etat. Ainsi s'explique l'interdiction d'exporter les monnaies, les blés, les laines. Puis sous la pression des nécessités financières, les droits se substituèrent aux prohibitions. « Le droit d'exportation, dit Callery, est d'origine féo-» dale et a pour but la sécurité du fief ». Les droits de haut-passage (1305), de resve (1324), d'imposition foraine (1360) étaient des droits de sortie.

Un droit d'importation existait aussi, mais il était

(5) DARU. Op. cit., t. III, p. 56. Toutefois Depping (Op. cit., p. 279) dit que cette accusation est rejetée par les auteurs vénitiens comme étant dénuée de preuves.

(6) GOURAUD. *Histoire de la politique commerciale de la France*, t. I, p. 46 et suiv.

purement fiscal et frappait le national comme l'étranger (7). On pouvait d'autant moins songer à en faire un instrument de protection que, de même qu'on entravait l'exportation, on favorisait l'importation par tous les moyens. Parfois, le Gouvernement disposait de la faculté de faire le commerce de mer comme d'un droit régalien, soit pour se procurer des fonds, soit pour récompenser des services signalés. Le principal commerce maritime de la France se faisait par les Italiens dans les ports du royaume situés sur la Méditerranée et par les Castillans et les Portugais dans ceux de l'Océan (8). Jusqu'au milieu du xv[e] siècle des privilèges furent accordés aux marchands d'Aragon, de Catalogne, de Majorque, de Castille et de Portugal ; aux Gênois, aux Lombards, aux Lucquois, aux Plaisantins aux Pisans, aux Bolonais, aux Florentins, aux Vénitiens, aux Flamands, aux Brabançons et enfin aux Anséates (9).

Cette situation changea à la fin de la guerre de cent ans. On s'occupa enfin des marchands français et les négociations entamées avec l'étranger dans leur intérêt occupent une place importante dans l'histoire diplomatique du règne de Charles VII. C'est l'époque où la fortune de Jacques Cœur égalait celle des plus riches marchands italiens, tels que Cosme de Médicis. Aucune loi douanière, d'ailleurs, ne protégea ses entreprises. Il était favorisé par des facilités et des privilèges que lui avait accordés Charles VII, tant en France qu'à l'extérieur (10), par des droits de bourgeoisie et de franchise

(7) *Encyclopédie méthodique*, v. Finances. Discours préliminaire, p. 28.

(8) Isambert. *Recueil des anciennes lois françaises*, t. VIII, p. 682.

(9) Voir dans Isambert, t. V, p. 188, les avantages concédés, par des lettres de Charles V données à Paris au mois d'avril 1364, aux marchands castillans venant trafiquer dans le royaume.

(10) Parmi ces privilèges, on remarque celui qui fut accordé le 22 janvier 1443 et en vertu duquel Jacques Cœur obtint que les « personnes oiseuses, vagabondes et autres caïmans » dont la province était infestée fussent embarquées de force sur sa galère. Il

qu'il avait achetés à Marseille, enfin par l'autorisation qu'il avait obtenue du Pape de commercer avec les Infidèles (11).

Louis XI est le premier roi de France qui ait eu vraiment une politique économique. Dans sa lutte contre les grands vassaux, il comprit qu'il trouverait un secours puissant dans la prospérité de la nation et il chercha à tirer parti de toutes les richesses de la France pour enrichir ses sujets et son Trésor. Il ne pouvait manquer d'étendre sa protection à la marine. Une ordonnance permit à tous nobles et ecclésiastiques de faire le commerce de terre et de mer sans déroger, à charge, pour ceux qui trafiqueraient par mer, de ne se servir, pour le transport de leurs marchandises, que de navires français (12). A la réunion de la Provence à la Couronne, afin de favoriser les armateurs marseillais et d'écarter la concurrence des Italiens, Louis XI défendit d'importer les denrées du Levant autrement que par navires français (13). Ce roi avait formé le projet d'amener les marchands à fonder une Compagnie de 100.000 livres et plus « pour marchander sur les mers » du Levant et ailleurs, et faire grand nombre de ga» lères, naves et aultres navires, afin que la marchan» dise ait cours en son royaume, en façon que les étran» gers n'en aient plus la cognoissance » (14). Mais il n'eut pas le temps de réaliser ses projets et ne put se passer du concours des étrangers. Il négocia de nombreux traités, accorda ou renouvela des privilèges. Les concessions faites à la Hanse teutonique, notamment,

n'en avait encore qu'une seule. Pour donner une idée de l'importance du commerce dans ces temps reculés, signalons que, d'après les pièces de son procès, Jacques Cœur n'eut jamais plus de 7 navires. (Pierre Clément. *Jacques Cœur et Charles VII*. Préface, p. xxx).

(11) Pierre Clément. *Jacques Cœur et Charles VII*, p. 114.

(12) Gouraud. Op. cit., t. I. p. 91.

(13) Amé. Op. cit., t. II, p. 158.

(14) Ernest Lavisse. *Histoire de France*, t. IV, 2e partie, p. 412.

laissaient à cette association la plus grande liberté de commerce en France.

Une disposition remarquable se trouve dans l'ordonnance du 8 janvier 1475, rédigée en forme de réponse aux articles que les ambassadeurs d'Angleterre avaient présentés à Louis XI au sujet des marchands de ce pays fréquentant le royaume. Elle stipule que le trafic entre la France et l'Angleterre ne pourra désormais se faire que *par navires anglais ou français*, sous peine de confiscation de corps et de biens (15).

Les successeurs de Louis XI ne continuèrent pas sa politique. Ils en furent empêchés par les guerres qu'ils soutinrent et qui nécessitèrent de ruineux expédients de finances ; d'ailleurs les idées aussi avaient changé : on voit Charles VIII, proclamant, en 1481, la liberté du commerce, flétrir la politique économique qui « depuis vingt-cinq ou trente ans en ça, ruinait le Languèdoc » (16). Un édit de 1504, tendant à réserver aux navires français le commerce dans nos ports, ne semble pas avoir été appliqué.

***

Les nations qui se lançaient à la découverte de nouvelles voies de communication cherchaient à se soustraire à la domination commerciale des pays qui occupaient les routes connues du trafic. Cependant c'est encore au monopole qu'elles eurent recours pour se réserver le fruit de leurs entreprises. De cette époque date, avec l'esclavage des nègres, la prétention de certains peuples à la souveraineté des mers et il faudra de longues luttes pour faire reconnaître la liberté du commerce et de navigation sur l'Océan. L'histoire de la marine se confond alors avec celle des possessions lointaines et Montchrétien peut intituler « De la naviga-

(15) A. Desjardins. *Introduction historique à l'Etude du droit commercial maritime*, p. 98.

(16) de la Roncière. *Histoire de la marine française*, t. II, p. 407.

tion » le troisième livre de son *Traité de l'Œconomie politique*, où il s'occupe des colonies. D'autre part, la soif de l'or engendra le système mercantile ; il fut admis qu'un Etat se ruinait s'il importait plus qu'il n'exportait, parce qu'il était obligé de payer la différence en numéraire ; on aboutit ainsi à repousser l'importation et à favoriser l'exportation : c'est l'opposé du système annonaire des siècles précédents. Le caractère des droits de douane en fut naturellement renversé : il devint conforme à l'intérêt général de taxer de préférence l'importation, ce qui devait conduire rapidement à l'idée de faire servir les droits de douane à la protection du travail national. Cette transformation s'est opérée sous le règne de François Ier (17) ; mais jusqu'en 1661, l'exportation continua de supporter la majeure partie des droits. Quant à la liberté même du trafic maritime, elle fut tantôt étendue, tantôt restreinte, suivant les exigences de la politique royale (18). Un édit du 14 février 1557 (19) accorda pleine liberté pour le commerce. Le 8 février 1567, des lettres patentes, renouvelant l'ordonnance de Louis XII, défendirent de charger ou fréter aucun navire étranger, « ni en iceux » tirer du royaume aucunes marchandises autres que » du sel, sous peine de confiscation » (20). Une ordonnance de 1584 déclara que ceux qui feraient construire des navires excédant le port de 300 tonneaux seraient gratifiés de deniers ou autres privilèges.

A l'avènement de Henri IV, la marine était dans un état déplorable ; la France n'avait pas encore de colonies et tout le cabotage était aux mains des étrangers La restauration de notre flotte fut une des plus constantes préoccupations de ce roi (21). En 1602, malgré

(17) Saulnier. *Recherches historiques sur le droit de douane*, p. 75.
(18) A. Desjardins. Op. cit., p. 124.
(19) Isambert, t. XIII, p. 506.
(20) Fantanon. *Edicts et ordonnances des rois de France*, t. III, p. 1615.
(21) Góuraud. Op. cit., t. I, p. 169.

l'opposition de Sully et du Parlement, un édit imposa aux étrangers les mêmes droits *d'ancrage* auxquels ils avaient assujetti les navires français. On trouve sous ce règne la première tentative de convention commerciale basée sur une réduction réciproque des droits de douane. Si la proposition ne fut pas acceptée par l'Angleterre, un traité fut signé, le 24 février 1606, impliquant la liberté du commerce *avec complète réciprocité* (22). Ces dispositions dénotent des tendances libérales (23). Elles furent d'autant plus funestes à notre marine que les étrangers, après la mort de Henri IV, cessèrent de nous en accorder le bénéfice, alors qu'ils continuèrent à jouir en France des plus grands avantages (24). Cette situation est signalée en détail par Montchrétien, dont le livre parut en 1615. Il pose en fondement que l'étranger ne doit pas avoir en l'Etat pareil droit que le citoyen (25). Or, on lui accorde la plus grande liberté, tandis que les Français sont mieux traités en Turquie ou en Barbarie qu'en Irlande ; on nous a imposé sur la draperie que nous enlevons trois quarts davantage que sur celle que les Anglais enlèvent. Pour les bayettes et les sarges, qui n'étaient pas comprises au rang des draperies, on tirait un quart d'imposition du Français plus que de l'Anglais pour nous priver entièrement du transport de ces marchandises, etc. (26). Pour la marine, « l'Angleterre tient une telle rigueur » aux navires français chargeant en Angleterre que, » s'il se présente un navire anglais qui veuille charger » pour le même lieu, on fera décharger le français, » fût-il déjà demi-chargé, pour recharger dans l'an-

(22) Isambert, t. XV, p. 294.

(23) C'est vers cette époque (1609) que parut le « mare liberum » de Grotius, où l'auteur développe sa théorie que la mer doit être libre, parce qu'elle est nécessaire à la liberté du commerce, de la navigation et des voyages et parce qu'elle n'est pas de nature à devenir propriété particulière.

(24) Note de M. Funck-Brentano, dans A. de Montchrétien. *Traité de l'économie politique*, p. 129.

(25) A. de Montchrétien, p. 153.

(26) *Ibid.*, p. 394 et suiv.

» glais » (27). Montchrétien demande que les Anglais soient traités en France comme les Français le sont en Angleterre, et ce, suivant le droit commun des gens. Il préconise la création de sociétés et paraît ignorer que des efforts dans ce sens ont été faits depuis vingt ans.

Richelieu ne pouvait manquer de donner une énergique impulsion à la marine ; il se fit nommer grand maître de la navigation et surintendant du commerce : il rétablit partout le droit d'ancrage, défendit, sous peine de confiscation, de fréter ou de charger aucun navire étranger, soit pour l'exportation, soit pour le cabotage, permit à la noblesse de faire le commerce de mer sans déroger, donna aux armateurs des quantités considérables de bois pris dans les forêts de la Couronne. Il favorisa l'établissement de grandes compagnies et, pendant quelques années, il ne fut plus question en France que de commerce, de marine, de colonies. L'auxiliaire du cardinal dans cette œuvre fut François Foucquet, père du surintendant (28).

A l'occasion de la convocation, pour le 2 décembre 1626, d'une assemblée de notables, parut un écrit où l'auteur exprimait le désir qu'on engageât nos marchands à aller eux-mêmes dans les Indes chercher les épiceries, *en diminuant les droits sur le prix de celles qui seront rapportées par les Français en droiture* (29). En 1629, le Code Michaud réunit toutes les mesures prises en faveur du commerce maritime. L'art. 428 pose le principe de la réciprocité. L'édit exhorte ensuite les sujets du roi à former des compagnies de trafic, navigation et marchandises, et leur promet des privilèges. L'art. 442 concerne la navigation. « Et pour ce que cet » ordre étant ainsi établi, on se peut passer très faci- » lement en notre royaume des étrangers et de leurs » vaisseaux pour la navigation, nous défendons très

(27) A. de Montchrétien, p. 202.

(28) J. Laic. *Nicolas Fourquet*, t. I. p. 51.

29) Forbonnais. *Recherches et considérations sur les finances de la France*, t. I, p. 184.

« expressément de charger ni fréter aucuns navires et » vaisseaux étrangers en nos ports et havres, ni par » iceux tirer, emporter, ni permettre être tiré, emporté, » hors des pays, terres et seigneuries de notre obéis- » sance, aucunes denrées, marchandises, ni biens quel- » conques, sauf et réservé le sel, même pour les trans- » porter d'une de nos villes, ports et havres en un » autre. Comme aussi nous faisons inhibitions et défen- » ses aux étrangers, soit marchands, maîtres, conduc- » teurs de navires, matelots et mariniers, prendre » charge, recevoir, accueillir ni accepter en leurs na- » vires et vaisseaux, aucunes denrées et marchandises, » ni biens quelconques, à la réserve du sel, pour trans- » porter hors de notre royaume, ni d'un port dans un » autre, à peine de confiscation des navires, vaisseaux, » denrées et marchandises, un tiers à vous, un tiers à » notre dit cousin à cause de sa dite charge, un tiers » au dénonciateur, si ce n'est qu'il ne se trouve aucuns » vaisseaux appartenant à nos sujets en nos ports et » havres où se doivent charger les dites marchandises, » auquel cas lesdits marchands, maîtres de navires et » autres pourront fréter et charger les vaisseaux étran- » gers, des denrées et marchandises qu'ils voudront » transporter aux pays, royaumes et provinces étran- » gères seulement... » (30).

Ces efforts furent encore perdus dans les vingt années qui suivirent la mort de Richelieu. Bien que Mazarin, d'après les conseils de Colbert, ait, sans succès d'ailleurs, cherché dans le commerce maritime le rétablissement de sa fortune anéantie (31), il n'eut pas le loisir de se consacrer à une politique commerciale. Il semble que sans l'intervention de l'autorité, les négociants étaient incapables de se suffire à eux-mêmes. « La » marine, dit M. de la Roncière (32), loin d'être la

(30) ISAMBERT, t. XVI, p. 225.

(31) *Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, publiés par Pierre CLÉMENT, t. I. Introduction, p. LVI.

(32) DE LA RONCIÈRE. Op. cit., t. IV, p. 7.

» préoccupation du pays, et comme une forme natu-
» relle de l'activité française, était le baromètre de l'é-
» nergie gouvernementale ».

Les mesures qui furent prises ensuite en France, avaient été précédées de l'acte de navigation anglais, qui devait servir de règle, pendant deux siècles, au commerce maritime de ce pays. Il y a lieu maintenant de l'examiner.

***

En Angleterre, comme en France, la marine s'était développée fort tard. Au milieu du XIIIe siècle, la Hanse avait acheté du roi Henri III le droit exclusif de faire toutes les importations et toutes les exportations du pays (33). Dès 1381, Richard II avait promulgué un acte de navigation aux termes duquel l'importation et l'exportation ne pouvaient se faire que par navires anglais. L'année suivante, on permit d'employer des navires étrangers quand il ne s'en trouvait pas d'anglais (34). Ces dispositions furent plusieurs fois renouvelées sous Henri VII et Henri VIII, mais ce statut ayant donné lieu à des représailles de la part de l'étranger, Elisabeth en suspendit l'application.

Une concurrence nouvelle ne tarda pas à surgir pour la navigation anglaise. En 1648, le traité de Munster mit fin à la lutte que, depuis 80 ans, les Provinces Unies des Pays-Bas soutenaient contre l'Espagne, leur ancienne métropole. Les commerçants et les navigateurs hollandais se répandirent alors partout. L'acte de navigation que Cromwell dirigea contre eux est du 9 octobre 1651. Il fut remanié par Charles II en 1660 et 1662.

L'acte a cinq objets différents (35) : le cabotage, la pêche, le commerce avec les colonies, le commerce avec les pays d'Europe, le commerce avec l'Asie,

(33) *Dictionnaire d'Economie politique de 1852*, t. I, p. 580.

(34) *Revue britannique*, mai 1851, p. 194. Nouvel acte de la navigation en Angleterre.

(35) *Dictionnaire d'Economie politique de 1852*, v. Acte de navigation.

l'Afrique et l'Amérique. Le cabotage était réservé aux Anglais, la pêche étrangère frappée d'un double droit. Le commerce avec les colonies était réservé, mais les navires des colonies y étaient admis. Dans l'acte de Cromwell, l'importation des pays d'Europe était restreinte aux bâtiments anglais, ou aux bâtiments, soit des pays de production, soit des ports dans lesquels les marchandises étaient ordinairement embarquées. Charles II ne comprit dans la restriction que les produits russes et ottomans et, pour le reste de l'Europe, un certain nombre d'articles, les plus encombrants, qui furent désignés sous le nom d'*articles énumérés* et dont le nombre a souvent varié depuis. Le pavillon tiers était donc seul exclu, et non absolument. Mais le pavillon de la puissance, que l'on n'aurait pu impunément frapper de prohibition, était mis dans un état d'infériorité au moyen de surtaxes établies par le bill des droits de 1652 (36).

Pour le commerce d'Asie, d'Afrique et d'Amérique, auquel il faut assimiler la Moscovie et la Turquie, l'importation n'était permise que par navires anglais. Pour les pays de production, cette règle n'était pas plus grave que celle appliquée aux pays d'Europe, parce qu'ils n'étaient pas en mesure d'effectuer eux-mêmes les transports. De plus l'importation devait se faire du pays même de production ; l'importation d'un pays d'Europe était prohibée, même sur bâtiment de la Grande-Bretagne, si le produit n'avait pas été manufacturé.

Quelques exceptions étaient prévues : il était permis aux navires anglais d'importer les produits du Levant de tout port de cette région ; ceux des Indes orientales, de toute place au sud et à l'est du Cap de Bonne-Espérance ; ceux des possessions espagnoles et portugaises, des ports d'Espagne et de Portugal, ainsi que des Açores, de Madère et des Canaries ; l'argent monnayé et les

(36) H. Richelot. *Histoire de la réforme commerciale en Angleterre*, t. I, p. 43.

objets capturés sur l'ennemi, de tout port quelconque. Ces dérogations ne diminuaient pas l'encouragement à la grande navigation et le but visé était atteint, puisque l'on évitait ainsi de recourir aux entrepôts des nations rivales et particulièrement de la Hollande.

Quant aux exportations, elles étaient abandonnées à tous les pavillons, par application de la théorie alors prédominante de la Balance du Commerce.

On ne saurait parler de l'acte de navigation anglais sans rappeler le jugement qu'Adam Smith a porté sur lui (37). Après avoir combattu le système qui consiste a établir de forts droits ou la prohibition pour réserver le monopole du marché intérieur au travail national, il reconnaît cependant deux cas dans lesquels il serait avantageux d'imposer quelque charge à l'industrie étrangère : l'un, quand le produit de l'industrie nationale est chargé lui-même d'une taxe intérieure, l'autre quand une espèce particulière d'industrie est nécessaire à la défense du pays : « Par exemple, la défense de la » Grande-Bretagne dépend beaucoup du nombre de ses » vaisseaux et de ses matelots. C'est donc avec raison » que l'acte de navigation cherche à donner aux vais- » seaux et aux matelots de la Grande-Bretagne le mono- » pole de la navigation de leur pays, par des prohibi- » tions absolues en certains cas, et par de fortes char- » ges dans d'autres *sur la navigation étrangère*. Lorsque » l'acte de navigation fut passé, quoique la Hollande et » l'Angleterre ne fussent pas en guerre pour le moment, » néanmoins il existait entre les deux nations l'animo- » sité la plus violente. Cette animosité avait commencé » sous le gouvernement du Long-Parlement qui rédigea » le premier l'acte de navigation, et, bientôt après, elle » éclata par les guerres qui eurent lieu avec la Hollande » pendant le Protectorat et sous le règne de Charles II. » Il n'est donc pas impossible que quelques-unes des

(37) Adam Smith. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations.* — *Collection des principaux économistes*, t. VI, livre IV, chap. II.

» dispositions de cet acte célèbre aient été le fait de l'a-
» nimosité nationale. *Elles sont néanmoins aussi sages*
» *que si elles avaient été dictées par la plus mûre déli-*
» *bération et les intentions les plus raisonnables.* La
» haine nationale avait alors en vue précisément le
» même but qu'eût pu se proposer la sagesse la plus
» réfléchie, c'est-à-dire l'affaiblissement de la marine de
» la Hollande, la seule puissance navale qui fût dans le
» cas de menacer la sûreté de l'Angleterre ».

Le but de l'acte de navigation n'était donc pas véritablement économique. On a même prétendu que l'Angleterre n'en prévit pas tous les effets (38). Néanmoins, quelle que fût l'intention, le résultat cherché était d'empêcher que le commerce qui n'était pas fait par les Anglais le fût exclusivement par une seule nation ; puis, d'obliger les peuples n'ayant pas de marine à employer de préférence les navires anglais. Et le coup fut si bien dirigé qu'on a pu attribuer à Cromwell la pensée d'avoir tenté de faire naître dans l'esprit de la Hollande le désir de s'annexer aux territoires britanniques pour conserver ses avantages (39).

C'est à ce seul point de vue qu'A. Smith approuve l'acte. Au regard du commerce, il en reconnaît les inconvénients. « L'acte de navigation n'est pas favorable au
» commerce étranger ou à l'accroissement de cette opu-
» lence dont ce commerce est la source. L'intérêt d'une
» nation, dans ses relations commerciales avec les na-
» tions étrangères, est le même que celui d'un marchand
» relativement aux diverses personnes avec lesquelles
» il fait des affaires, c'est-à-dire d'acheter le meilleur
» marché et de vendre le plus cher possible. Mais elle
» sera bien plus dans le cas d'acheter à bon marché
» quand, par la liberté du commerce la plus absolue,
» elle encouragera toutes les nations à lui apporter les

(38) Ganilh. *Dictionnaire analytique d'Economie politique*, v. Navigation, p. 314.

(39) de Ségur-Dupeyron. *Histoire diplomatique du règne de Louis XIV.*

» marchandises qu'elle peut désirer d'acheter et par la » même raison, elle sera bien plus dans le cas de vendre » cher quand ses marchés seront par là remplis du plus » grand nombre d'acheteurs. L'acte de navigation ne » met, à la vente, aucune charge sur les bâtiments » étrangers qui viennent exporter les produits de l'in- » dustrie de la Grande-Bretagne. Même l'ancien droit » d'alien (du mot *alien*, étranger, parce qu'il était établi » sur tout ce qui allait à l'étranger ou en venait), qui » avait coutume de se payer sur toutes les marchan- » dises exportées comme sur celles importées, a été, par » plusieurs actes subséquents, supprimé sur la plupart » des articles d'exportation. Mais si des prohibitions ou » de gros droits empêchent les étrangers de venir ven- » dre, ceux-ci ne sauraient consentir à se présenter tou- » jours pour acheter, parce que, obligés de venir sans » cargaison, ils perdraient le fret depuis leur pays jus- » qu'aux ports de la Grande-Bretagne. Ainsi, en dimi- » nuant le nombre des vendeurs, nous diminuons né- » cessairement aussi celui des acheteurs et par là nous » sommes d'autant plus exposés, non seulement à ache- » ter plus cher les marchandises étrangères mais en- » core à vendre les nôtres meilleur marché que s'il y » avait une parfaite liberté du commerce. Néanmoins, » comme la sûreté de l'Etat est d'une plus grande » importance que sa richesse, *l'acte de navigation est* » *peut-être le plus sage de tous les règlements de com-* » *merce de l'Angleterre* ».

L'acte de navigation a donné lieu aux appréciations les plus opposées. Melon (40), qui le loue sans réserve, attribue à l'acte un rôle analogue à celui des droits éducateurs. Par contre, les économistes de l'école libérale emploient contre l'acte tous les arguments que l'on peut faire valoir contre la protection en faveur du libre

(40) Melon. *Essai politique sur le commerce*, chap. X. *De l'exportation et de l'importation. Collection des principaux économistes*, t. I., p. 750.

échange. Relevons seulement un de ces arguments : « D'autres Etats ne pourraient-ils pas avoir recours aux » mêmes moyens, et, étant exclus de la navigation de la » Grande-Bretagne, ne pourraient-ils pas, à leur tour, » nous exclure de la navigation sur laquelle leur pou- » voir s'étend ! » (41). Et nous devons, en effet, constater que, s'il y eut peu de dérogations à l'acte, l'Angleterre se trouva néanmoins dans la nécessité d'en consentir quelques-unes. Dans les négociations qui précédèrent le traité de Bréda, par lequel se termina la guerre entre l'Angleterre et la Hollande, les Etats-Généraux voulaient que, s'il y eut peu de dérogations à l'acte, l'Angleterre se trouva néanmoins dans la nécessité d'en consentir lande pussent être transportées dans les ports d'Angleterre par les navires des Provinces-Unies. Les plénipotentiaires britanniques demandèrent que cette facilité fût limitée aux marchandises introduites dans les ports de la République par des rivières ou par des canaux ayant leur embouchure sur son territoire. Cette restriction, qu'il était facile d'éluder, fut introduite dans le traité (42).

***

Avant sa chute, Foucquet avait établi le droit de 50 sous par tonneau sur les navires étrangers venant faire des opérations de commerce dans les ports de France. A l'occasion de ce droit, qui portait sur le navire, non sur la marchandise, apparut toute l'importance des négociations diplomatiques tendant à entraver l'appli-

(41) Voir note de Buchanan dans la *Collection des principaux* Economistes, sous le passage d'Adam Smith cité plus haut. Voir aussi *Dictionnaire d'Economie politique de 1852* au mot « acte de navigation » (article de Charles Coquelin). D'après Bastable, *Théorie du commerce international*, p. 197, « il n'est pourtant pas tout » à fait certain qu'A. Smith approuva réellement le maintien des » *Acts* de navigation. Son observation qu'ils sont peut-être le plus » sage de tous les règlements de commerce de l'Angleterre n'im- » plique pas nécessairement qu'il les considérait comme *sages*, » puisqu'il regardait les autres comme suprêmement insensés. »

(42) DE SÉGUR-DUPEYRON. Op. cit.

cation des mesures de protection. En 1660, la Hollande envoya à Paris son meilleur diplomate, Van Beuningen. Il obtint, en 1662, pour des considérations surtout politiques, que le droit ne serait plus exigé des navires hollandais qu'une seule fois par voyage, à la sortie des ports de France et que les navires chargés de sel n'en paieraient que la moitié. Les Hollandais avaient eu, dans ces négociations, l'habileté de faire surgir le conflit d'intérêts entre la marine et le commerce et de provoquer des réclamations de la part des négociants français obligés de ne se servir que de vaisseaux nationaux (43).

Lorsque Colbert arriva au pouvoir, la balance du commerce avec la Hollande et l'Angleterre était favorable à la France, mais la marine de ces deux peuples accaparait tous les transports. Les Hollandais, notamment, en étaient venus jusqu'à nous enlever le cabotage sur nos côtes et, par contrebande, les transports entre la France et ses colonies. En 1663, Colbert constate l'état déplorable de la marine dans un *mémoire sur les » affaires des finances de France pour servir à l'his- » toire »* (44). Des constatations analogues prirent place dans le préambule de l'édit du 18 septembre 1664 établissant un nouveau tarif de douane. Rappelons aussi la lettre, si souvent citée, du 21 mars 1669, à M. de Pomponne, ambassadeur à la Haye : « Le commerce » par mer de tout le monde se fait avec 20.000 vaisseaux » ou environ. Dans l'ordre naturel, chaque nation en » devrait avoir sa part, à proportion de sa puissance, » du nombre de ses peuples et de ses costes de mer. » Les Hollandais en ont de ce nombre 15 à 16.000 et les » Français peut-être cinq à six cents au plus ».

Telle est la situation à laquelle ce ministre tenta de mettre fin. Mais ses efforts ne furent pas limités à la

(43) Depping. *Correspondance administrative sous le règne de Louis XIV*, t. III, p. 342. — P. Clément. *Histoire de la vie et de l'administration de Colbert*, chap. IV.

(44) *Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, t. II, p. 17.

marine. Comme Louis XI, il chercha dans la prospérité de la nation une source de revenus pour l'Etat. Il a lui-même formulé en quelques mots son système de politique *industrielle* : « réduire les droits à la sortie » sur les denrées et sur les manufactures du royaume : » diminuer aux entrées les droits sur tout ce qui sert » aux fabriques, repousser par l'élévation des droits les » produits des manufactures étrangères » (45). Le tarif de 1664, et surtout celui de 1667, s'ils encourageaient les manufactures, apportaient de sérieuses entraves au commerce et engendraient des représailles. Aussi ne négligea-t-il rien pour en atténuer les mauvais effets. Il accorda des primes à la construction, à la pêche, des subventions, prêts ou avances, exemptions d'impôts, autorisations de faire le commerce de mer sans déroger. Il établit un Conseil de commerce, mit en mer des forces considérables pour protéger les bâtiments marchands contre les pirates et leur donna l'escorte des vaisseaux de guerre. Il négocia avec les pays voisins pour obtenir à nos navires et à nos marchands, soit le traitement des nations les plus favorisées, soit la réciprocité, soit des avantages ou des privilèges. Il obtint l'établissement d'un entrepôt franc à Lisbonne. Il maintint énergiquement le droit de 50 sous, qui favorisait surtout l'exportation et repoussa les clauses d'un projet de traité préparé, en 1669, par le Gouvernement anglais, dans lequel était stipulé l'abandon de ce droit, en même temps que le retour au tarif de 1664.

C'est surtout par le système des compagnies privilégiées qu'il chercha à développer le commerce, non seulement avec les colonies, mais encore avec le Nord et avec le Levant. Il considérait ce dernier commerce comme le plus avantageux pour la marine et voulut lui en assurer le bénéfice, puisqu'on ne pouvait se passer d'un trafic qui, se soldant presque exclusivement en argent, était réputé contraire à l'intérêt de l'Etat.

(45) P. Clément. *Histoire de la vie et de l'administration de Colbert*, p. 215.

Aussi trouve-t-on, en 1669, deux mesures destinées à le favoriser : la fondation de la compagnie du Levant et la création du port franc de Marseille. Cette dernière création est particulièrement intéressante. Elle n'eût pas atteint son but si la navigation étrangère eût été seule à en retirer le bénéfice. Aussi l'édit contient-il des dispositions restrictives à l'égard des étrangers. La difficulté de concilier les deux tendances fit que l'acte, dont Colbert avait soumis le projet à la Chambre de Commerce dès le mois d'avril 1667, rencontra une opposition qui retarda de deux ans la création du port franc (46).

« Pendant tout le XVII[e] siècle, dit M. Paul Masson, » la politique des Marseillais à l'égard des étrangers » fut double : d'un côté, ils voulaient faire de leur port » un grand entrepôt des marchandises du Levant, » comme il l'avait été au commencement du XVI[e] siè- » cle et, pour cela, ils voulaient attirer les vaisseaux » étrangers par une entière franchise de droits. Mais » ils tenaient à conserver l'entier monopole du com- » merce dans les Echelles, ainsi que du transport des » marchandises du Levant à Marseille : c'est pourquoi » ils réclamaient, non moins vivement, des droits spé- » ciaux sur les bâtiments étrangers chargés de ces mar- » chandises » (47). La Chambre de Commerce établit un contre-projet. Elle tenait essentiellement à ce que les étrangers ne fussent admis à apporter en franchise que des marchandises de leur cru. Quant aux « mar- » chandises du Levant, Perse et Barbarie, commerce » naturel de la ville, pour le conserver tout entier aux » Français, il fallait charger de 20 % (de la valeur) » celles qui pourraient être apportées dans la ville par » les étrangers ». Les commerçants marseillais l'emportèrent et le droit de 20 % passa dans l'édit (48).

(46) *Lettres, instructions et mémoires de Colbert.* Voir lettre du 30 mai 1669 de Colbert à M. d'Oppède, premier Président à Aix.

(47) P. Masson. *Ports francs, autrefois et aujourd'hui*, p. 13.

(48) Isambert, t. XVIII, p. 205. Edit sur la franchise du port de Marseille, Paris, mars 1669.

Il avait le caractère à la fois d'une surtaxe d'entrepôt et d'une surtaxe de pavillon. Il atteignait, d'une part, les marchandises *entreposées* « à Gênes, Livourne et » autres villes et pays étrangers, *...soit qu'elles appar-* » *tiennent à nos sujets ou étrangers* », d'autre part, « toutes les marchandises du Levant appartenant à nos » sujets qui seront chargées et apportées *sur des navi-* » *res étrangers et autres que français* ».

L'édit ne fut pas accepté par tous sans protestation. Le droit de 20 % était presque prohibitif et rendait sans utilité les autres avantages accordés aux étrangers. En limitant l'exemption aux marchandises du cru de leur pays, on les obligeait à maintenir à Livourne ou à Gênes l'entrepôt des denrées du Levant que Colbert voulait précisément transférer à Marseille. Les dérogations au principe de la franchise absolue formulé en tête de l'édit étaient donc à l'avantage des Marseillais, mais non à l'avantage du port franc. Elles soulevèrent de nombreux conflits, notamment en ce qui concerne le droit de 20 %, pour lequel le Ministre ne prêtait qu'à contre-cœur l'appui de son autorité. Pour lui, le principal était d'abord d'attirer les marchandises et les navires à Marseille, sans se préoccuper de savoir par qui le commerce serait fait, comptant qu'ensuite les armateurs et négociants français auraient assez d'initiative pour profiter du mouvement ainsi créé (49). Les étrangers n'étaient pas traités aussi énergiquement que l'auraient voulu les Marseillais : ils s'associaient avec des négociants français, faisaient commander leurs navires par des capitaines français, et obtenaient des passeports des officiers de l'Amirauté. Les contestations qui résultèrent de cet état de choses donnèrent lieu à plusieurs actes destinés à expliquer ou à compléter les dispositions antérieures.

Un arrêt du Conseil, en quatorze articles, daté du 10 juillet 1703, règla, pour l'avenir, l'état des franchises

(49) P. Masson. Op. cit., p. 24.

du port de Marseille. Les Marseillais n'étaient pas encore satisfaits : l'estimation faite par le règlement de 1703 fut trouvée trop faible et le 16 janvier 1706, un nouvel arrêt établit pour la perception du droit de 20 % un tarif « plus ample pour le nombre des mar» chandises et plus haut pour le prix de leur estima» tion » (50).

Ce privilège exclusif était fort onéreux pour les autres ports du royaume et d'autant plus préjudiciable pour l'Etat et la généralité du commerce que les Marseillais n'avaient pas assez de navires pour transporter les marchandises dans les ports du Ponant. Les provinces de l'Ouest, du Nord et Paris même tiraient d'Angleterre et de Hollande les marchandises du Levant dont elles avaient besoin et, pour s'épargner les 20 %, les introduisaient en fraude. Ainsi les étrangers n'éprouvaient nul dommage de ce droit. Il n'était pas d'ailleurs appliqué à toutes les nations : les Anséates n'y étaient soumis que dans les cas où les sujets naturels du roi étaient tenus de le payer.

Le droit de fret, de son côté, avait dû céder, comme le tarif protecteur de 1667, devant les exigences de la politique et les réclamations du commerce. Les traités qui suivirent les guerres de Louis XIV, souvent motivées par des intérêts commerciaux, se firent sur la base de la réciprocité.

Il convient toutefois de signaler les mesures rigoureuses prises par arrêt du 6 septembre 1701, sur l'entrée des marchandises du cru et fabrique d'Angleterre, Irlande et pays en dépendant. « C'est, dit Savary (51), » un acte de navigation que la Cour de France a jugé » à propos d'opposer au fameux acte du Parlement » d'Angleterre de 1660, si préjudiciable aux négociants » étrangers, particulièrement aux Français, et que les » Anglais regardent comme le Palladium du commerce » de leur nation ».

(50) Savary. *Dictionnaire universel du commerce*, t. II, p. 963.
(51) Savary. *Dictionnaire universel du commerce*, t. III, p. 273.

Les marchands et les navires anglais ne purent apporter en France d'autres marchandises que celles du cru et celles fabriquées avec des matières du cru de l'Angleterre, autres que celles dont l'entrée était prohibée. L'ordonnance porte, en outre, le droit de fret à 3 livres 10 sous. Mais les nécessités commerciales obligèrent à modifier ce règlement. Le traité d'Utrecht eût même emporté complètement l'arrêt de 1701, si le Parlement anglais n'en avait rejeté les articles 8 et 9. Cette paix n'en marque pas moins l'abandon de notre puissance coloniale et de notre navigation aux différentes nations de l'Europe, principalement à l'Angleterre. Tous les pays maritimes obtinrent l'exemption du droit de fret à l'arrivée de leurs bâtiments en France, soit par des clauses spéciales de ce pacte, soit par des articles des traités particuliers de commerce et de navigation conclus immédiatement après (52).

Les années du XVIII[e] siècle qui suivirent la chute du système de Law ne furent cependant pas sans éclat pour le commerce et la marine. Ce résultat est dû à diverses causes et surtout à la fixité, à partir de 1726, du taux des monnaies ; jusqu'à la Révolution, la royauté protégea la marine par tous les moyens en son pouvoir (53). Des règlements furent promulgués sur la nationalité des navires, l'exclusion des marins étrangers pour les équipages, les faveurs faites aux Français, les exemptions des droits sur les bois destinés à la construction, les primes à l'armement, l'obligation imposée aux négociants français résidant dans certaines contrées étrangères de ne charger que sur navires français.

Quant au droit de fret, la plupart des nations européennes en étaient exemptes lorsqu'intervinrent les arrêts des 24 novembre 1750 et 25 mars 1765 qui le portèrent à 5 francs pour la navigation internationale et à 10 francs pour le cabotage. Ce dernier seul était payé:

(52) ARNOULD. *De la balance du commerce*, t. II, p. 29.
(53) A. DESJARDINS. Op. cit., p. 174.

un traité vint encore en amoindrir l'effet : le 15 août 1761, le *pacte de famille* assimila le pavillon espagnol au pavillon national, même en matière de cabotage.

Toutes les protections accordées à la marine tombaient donc l'une après l'autre (54) et les plaintes étaient nombreuses. Dans un *essai sur les intérêts du commerce maritime* paru à la Haye en 1754, l'auteur demande un acte de navigation analogue à celui de la Grande-Bretagne et il conclut : « On doit observer qu'à » l'imitation du Gouvernement de la Grande-Bretagne, » les sujets du roi devant être traités dans leur com- » merce plus favorablement que les étrangers, il con- » viendrait, dans le renouvellement des traités, de fixer » des droits d'entrée sur toutes les marchandises que » les nations apporteraient dans nos ports du cru de » leur pays, *plus considérables que ceux que paieraient* » *les sujets du roi* et tels qu'ils puissent balancer l'éco- » nomie supérieure avec laquelle ils construisent et font » leurs armements, afin de mettre nos armateurs dans » une égalité de concurrence ».

Mais à ce moment, les idées physiocratiques commençaient à se faire jour. Le commerce étant considéré comme stérile et comme augmentant seulement le prix de revient des produits, on put soutenir qu'il valait mieux qu'il fût fait par les étrangers. Aussi lorsque les physiocrates arrivèrent au pouvoir avec Turgot, leur politique fut-elle une application du *laisser faire, laisser passer*. La concurrence des étrangers dans le transport des grains fit l'objet d'ardentes discussions, où l'on vit déjà attribuer la cherté de notre navigation aux dispositions réglementaires (Ordonnance de 1681) surchargeant les armateurs de frais inutiles.

Un dernier acte à signaler est le traité de 1786. Il fut recherché par la France, qui usa même de mesures de rigueur pour amener l'Angleterre à négocier. Celle-ci

(54) Seul le droit d'ancrage, perçu au profit de l'Amiral, était toujours exigé.

n'entendait renoncer à aucun des privilèges assurés par sa législation à ses nationaux et demandait que l'objet du traité fût limité, de la part de la France, à quelques faveurs commerciales, de la part de l'Angleterre, à la suppression des droits qui plaçaient la navigation et le commerce de la France sur un pied relativement désavantageux vis-à-vis des autres nations. Elle accordait, non la réciprocité, mais le traitement de la nation la plus favorisée. Aussi la convention réserve-t-elle l'acte de navigation, le système commercial entier de la Grande-Bretagne et même différents traités, notamment celui avec le Portugal. La France, de son côté, réservait le pacte de famille. Les articles qui concernent la navigation ne sont guère que la reproduction de ceux du traité d'Utrecht.

D'autres actes signés à la fin de l'ancien régime consacrèrent le principe de la réciprocité. On y constate aussi une tendance à restreindre à l'intercourse directe les faveurs douanières. Ainsi le traité avec la Russie (55) stipule des réductions de droits sur certaines marchandises importées d'un pays dans l'autre, *sur navires français ou russes*, dans le but d'encourager le commerce et la navigation directs entre les deux pays.

Ces dispositions ne devaient pas rester longtemps en vigueur. Le 1er février 1793, la Convention déclarait la guerre à l'Angleterre ; le 1er mars, un décret annulait tous les traités de commerce des nations en guerre avec la France. Une nouvelle politique allait commencer. L'ancienne n'avait pas été des plus favorables à notre marine, bien qu'elle ait traversé de brillantes périodes. Au moment de la Révolution, la navigation réservée pour les colonies et la pêche constituait près des deux tiers du commerce fait par les bâtiments français. Pour la navigation de concurrence, le représentant Marec s'exprimait ainsi dans son rapport relatif à l'acte de

(55) D'Hauterive et de Cussy. *Recueil des traités de commerce et de navigation*, 1re partie, t. III, p. 237.

navigation : « Les transports maritimes de nos échanges » avec les Européens, les Levantins, les Barbaresques et » les Anglo-Américains, évalués sur une année moyenne » de 1787 à 1789 inclusivement, ont occasionné l'emploi » total de 16.225 bâtiments jaugeant en masse 1.184.170 » tonneaux, lesquels, évalués l'un dans l'autre, à 36 li- » vres le tonneau, ont dû produire 42.630.120 livres de » fret. Il n'a été employé dans ce transport, pendant le » même temps, que 3.763 bâtiments français jaugeant » ensemble 275.231 tonneaux, faisant au même taux » 10.808.716 livres de fret, c'est-à-dire que le pavillon » français n'y a paru que pour un peu plus des deux » dixièmes, tandis que le pavillon anglais y a participé » pour près de quatre dixièmes et celui de toutes les » autres nations, pour les quatre dixièmes restants »(56).

(56) *Moniteur* du 6 juillet 1793. Rapport sur un projet d'acte de navigation, par Pierre Marec, du Finistère, au nom des comités de marine, de commerce et de salut public.

CHAPITRE II

La période révolutionnaire

La proclamation de l'indépendance des Etats-Unis devait avoir une influence considérable sur la suite des évènements, par les perturbations apportées dans les relations maritimes de ce pays avec l'Angleterre et les colonies anglaises. Turgot avait prévu cette indépendance et ses conséquences, dans un mémoire, du 6 avril 1776, *sur la manière dont la France et l'Espagne doivent envisager les suites de la querelle entre la Grande-Bretagne et ses colonies* (1).

Le peu d'importance de la population devait, selon lui, être absorbé par la culture des terres et les Américains devaient être peu jaloux d'avoir une navigation active ; mais ils avaient déjà une nombreuse marine marchande, dont le plus grand et le plus utile emploi était dans le commerce que faisaient les colons anglais avec les îles à sucre de la nation et même, en contrebande, avec celles des autres nations. L'Angleterre serait dans l'impossibilité de se réserver le commerce de ses îles, parce qu'elles ont besoin de produits que les côtes de l'Amérique septentrionale peuvent seules leur fournir, qu'elles n'ont pas de marine et pas de ressources

(1) *Collection des principaux Economistes*, t. IV, p. 551.

nécessaires pour en créer et que les Américains en profiteraient sans que la métropole, trop éloignée, puisse s'y opposer. Le résultat serait que les nations européennes, et surtout l'Angleterre, devraient ou faire la guerre ou laisser à leurs colonies la liberté du commerce. Les Anglo-Américains, pour s'assurer cette liberté, deviendraient guerriers, non pour conquérir les colonies à sucre, mais pour les aider à s'affranchir, s'allier avec elles et les incorporer à leur union. C'est alors, dit Turgot, que l'illusion du système colonial sera dissipée.

Ces prévisions n'allaient pas tarder à se réaliser. Après le traité de Versailles, et pendant les années 1784, 1785 et 1786, les Etats de l'Union, divisés d'intérêts au point de vue du commerce international, prirent des mesures disparates. Tandis que certains d'entre eux déclaraient leurs ports francs dans la vue d'attirer le commerce chez eux, d'autres fermèrent une partie de leurs ports au commerce étranger ; quelques-uns se contentèrent de taxer les navires et les marchandises des autres pays, et plus spécialement de l'Angleterre. Les nécessités des échanges ne permirent pas de maintenir ces mesures restrictives, mais il en subsista une tendance très marquée à favoriser les bâtiments nationaux (2).

La conclusion de traités de commerce rencontra d'abord de sérieuses difficultés par suite de la situation singulière dans laquelle l'acte de confédération plaçait les Etats-Unis vis-à-vis des puissances étrangères. Le Conseil fédéral avait seul le droit de négocier, mais l'exécution des traités dépendait entièrement de chacun des treize Etats, qui les interprétaient dans le sens le plus favorable à leurs intérêts. Aussi les réclamations étaient-elles fréquentes lorsque la Constitution de 1787 donna au Président le pouvoir de faire des traités, du consentement des deux tiers du Sénat, et chargea le

(2) Arnould. *Système maritime et politique des Européens pendant le XVIII^e siècle*, p. 236.

Congrès de régler exclusivement, dans toute l'Union, les questions de commerce extérieur. La première cession qui suivit cette Constitution posa les bases du système maritime des Etats-Unis. L'acte pour imposer un droit sur les productions, denrées et marchandises importées dans les Etats-Unis établit les *discrimanating duties*, droits différentiels supérieurs de dix pour cent lorsque les produits pénétraient sous pavillon étranger, à ceux qui frappaient ces mêmes produits importés sous pavillon national.

Mais c'est surtout par les modifications qui en résultèrent dans l'acte de navigation anglais que l'émancipation des Etats-Unis mérite d'attirer notre attention. Les navires du nouvel Etat, qui avaient joui jusque là du privilège national, devenaient étrangers et ne pouvaient plus commercer avec leur ancienne métropole. Après de longs pourparlers, on dérogea en leur faveur à la règle qui voulait que les produits d'Asie, d'Afrique et d'Amérique ne fussent importés en Angleterre que par des vaisseaux anglais ; ils furent soumis au régime des pays d'Europe. En ce qui concerne le commerce avec les colonies anglaises des Antilles, les Etats-Unis demandaient à conserver leurs anciennes relations. L'Angleterre refusa. Ils demandèrent alors à être traités en Angleterre sur un pied complet d'égalité, par la suppression de la surtaxe du bill des droits et, en 1792, ils entrèrent dans la voie des représailles en votant un acte de navigation correspondant à l'acte anglais. Une lutte de tarifs s'ensuivit, et, en 1811, la guerre fut déclarée à l'Angleterre par les Etats-Unis. Elle aboutit au traité de Gand, du 24 décembre 1814, suivi, le 3 juillet 1815, d'un traité de commerce stipulant l'égalité de traitement pour les navires des deux puissances : à l'importation comme à l'exportation, les mêmes droits de tonnage et les mêmes taxes étaient perçus, que les marchandises anglaises ou américaines fussent arrivées sur des navires américains ou anglais. En ce qui concerne

le commerce avec les colonies, les débats continuèrent jusqu'au rappel de l'acte de navigation (3).

C'est aussi en 1815, que le Congrès vota l'acte appelé *Limited marine reciprocity*, qui permet au Président de diminuer les droits différentiels pour les pays dont la législation serait favorable aux Etats-Unis. L'acte de navigation du 1er mars 1817 défendit l'introduction de toute marchandise étrangère autrement que par les navires des Etats-Unis ou par des bâtiments appartenant à des sujets ou à des citoyens des pays de production ou de fabrication. Mais ce règlement ne s'appliquait qu'aux nations qui en avaient un semblable vis-à-vis des Etats-Unis.

Enfin, à la même date, l'entrée des ports américains fut interdite à tout navire anglais venant d'un port des Indes Occidentales où les vaisseaux américains n'étaient pas admis. Le droit maritime des Etats-Unis était donc basé sur une rigoureuse réciprocité.

***

En France, le tarif de 1791, basé sur les droits fixés par le traité de 1786, était très modéré, mais il ne contenait aucune disposition d'ordre général en faveur de la navigation ; il se bornait à laisser libre l'entrée des bois étrangers et à prohiber l'achat des bâtiments de mer, vieux ou neufs, à l'étranger. En outre, il accordait un régime de faveur (18 livres 15 sous au lieu de 25 livres), au tabac en feuilles, en boucauts, venant directement des Etats-Unis, des colonies espagnoles, de l'Ukraine et du Levant sur bâtiments français.

Que devinrent les anciens droits destinés à protéger la navigation ? La loi du 5 novembre 1790 avait ordonné l'abolition des droits de *traites* et leur remplacement par un tarif unique et uniforme. Le droit de fret n'ayant pas le caractère de droit de traite fut maintenu (4), mais

(3) *Dictionnaire d'Economie politique de 1852*, v. Acte de navigation.

(4) *Journal des Douanes nationales*, 1er trimestre 1792.

un décret du 8 avril 1793 en prononça la suppression dans le cas de grand cabotage par les navires étrangers. Le droit de 20 % était également maintenu. Le 29 juillet 1791, une loi relative au commerce du Levant et de Barbarie en prescrivit la perception sur un certain nombre de produits, dans tous les ports du royaume, disposition qui fut restreinte au seul port de Marseille par la loi du 1er août 1792. Il était en outre exigé, dans les bureaux de terre et de mer, sur d'autres marchandises qui étaient réputées provenir du Levant lorsqu'elles n'étaient pas accompagnées de certificats justificatifs d'une autre origine.

L'acte de navigation était considéré comme la source la plus féconde de la prospérité de l'Angleterre et l'Assemblée Constituante s'était préoccupée d'en établir un en France. Dès le 22 septembre 1791, un projet de décret avait été imprimé par son ordre (5). Dans ses quatre articles, il fixait les conditions de la nationalité des navires, réservait le cabotage aux navires nationaux, interdisait l'importation autrement que par bâtiments français ou appartenant au pays d'origine des marchandises et défendait de déroger à ces clauses par les traités à venir.

L'Assemblée n'eut pas le temps de s'occuper de ce projet. Il fut repris par la Convention et apparut surtout comme une mesure de rétorsion dirigée contre l'Angleterre. Néanmoins, il fut encore ajourné, car on craignait que l'acte ne nuisît aux relations avec les puissances neutres et entraînât des complications diplomatiques. Aussi, lorsque la loi fut votée, son premier article eut pour but de stipuler que la France respecterait les traités de navigation et de commerce des puissances avec lesquelles elle était en paix. Des autres articles de la loi, le troisième est particulièrement intéressant. « Aucune denrée, production ou marchandise » étrangère ne pourra être importée en France, dans

(5) *Journal des Douanes nationales*, 1er trimestre 1792.

» les colonies et possessions de France, que directement » par des bâtiments français, ou appartenant aux habi- » tants du pays des cru, produit, ou manufactures, ou » des ports ordinaires de vente ou première exporta- » tion, les officiers et trois quarts des équipages étran- » gers étant du pays dont le bâtiment porte le pavil- » lon : le tout sous peine de confiscation des bâtiments » et cargaisons, et de 3.000 livres d'amende, solidaire- » ment et par corps, contre les propriétaires, consigna- » taires et agents des bâtiments et cargaisons, capitai- » nes et lieutenants ». Ainsi toute importation indirecte était prohibée. Mais l'acte, qui est encore en vigueur dans certaines de ses parties, ne devait jamais être appliqué dans d'autres. Le décret du 27 vendémiaire an II apporta la première modification aux restrictions de l'art. 3. La laine non ouvrée d'Espagne ou d'Angleterre, la soie brute, les espèces d'or ou d'argent, la cochenille et l'indigo, les bijoux d'or ou d'argent purent être importés indirectement. En temps de guerre, les bâtiments français ou neutres purent importer indirectement, d'un port neutre ou ennemi, les marchandises non frappées de prohibition. En temps de paix ou de guerre, les bâtiments français ou étrangers frétés pour le compte du Gouvernement furent exemptés de l'acte de navigation (6).

Après la paix d'Amiens, un arrêté des consuls, du 4 messidor an X, fit cesser les dérogations que l'état de guerre avait fait apporter à l'acte ; mais elles furent remises en vigueur dès la reprise des hostilités.

Puis les lois existantes furent insuffisantes pour assurer l'interdiction du commerce que l'on voulait empêcher : survinrent les rigueurs du blocus continental. Elles furent des plus préjudiciables à la marine. On a reproché à Napoléon de n'avoir rien fait pour elle, non

(6) Ce décret supprima également les droits anciens, entre autres le droit de fret, et créa le droit de tonnage, plus élevé pour les navires étrangers. Le demi-droit de tonnage y fut ajouté par la loi du 14 floréal an X.

plus que pour les colonies et d'avoir délibérément sacrifié l'intérêt colonial à l'ambition continentale (7). Il chercha cependant à s'en occuper, lorsque la paix lui en donna la possibilité : le 1er frimaire an X, Chaptal rédigea, sur son ordre, une circulaire aux membres des Conseils du Commerce pour les consulter sur le tarif de 1791, sur la meilleure manière d'encourager la navigation marchande et les constructions navales. Il demandait aussi aux Conseils du Commerce ce qu'ils pensaient du rétablissement des grandes compagnies. Il en avait créé une pour la pêche du corail et proposa au Tribunat le rétablissement de l'ancienne compagnie d'Afrique. Mais l'examen qu'il fit de cette question, après la paix d'Amiens, le détermina à se prononcer pour le commerce libre et à rejeter les compagnies (8).

Par contre, si l'on s'en rapporte au *Mémorial de Sainte-Hélène*, il était nettement protectionniste. S'il estimait les principes des économistes vrais dans leur énoncé, si un pays comme la Hollande n'ayant qu'un commerce d'entrepôt et de commission, ne devait connaître ni entraves, ni barrières, la France, riche en productions, en industries de toute sorte, devait sans cesse être en garde contre les importations d'une rivale qui lui demeurait encore supérieure ; elle devait l'être contre l'avidité, l'égoïsme, l'indifférence des purs commissionnaires (9).

Sur ce point, la Restauration ne fit que continuer son œuvre.

(7) Léon Deschamps. *Histoire de la question coloniale en France.*
(8) *Mémorial de Sainte-Hélène.* Journée du 6 novembre 1816.
(9) *Mémorial de Sainte-Hélène.* Journée du 23 juin 1816.

CHAPITRE III

La période protectionniste

Des tendances libérales se manifestèrent au début de la Restauration. L'ordre du 17 avril déclarait que « tout » navire français et étranger pourrait librement entrer » dans nos ports et en sortir, sans autre obligation que » d'acquitter, dans les formes établies, les droits actuel- » lement existants ». Un autre ordre du 23 avril réduisait dans des proportions considérables le tarif des denrées coloniales et soumettait le coton à un simple droit de balance. Ces dispositions étaient assurément justifiées par la situation intérieure, par l'anéantissement de notre marine, par la désorganisation des lignes de douane qui rendait impossible la perception de l'impôt depuis Dunkerque jusqu'à Genève et dans plusieurs départements maritimes du Midi, par la nécessité d'écouler sur le marché les marchandises introduites en vertu de licences et dont regorgeaient les entrepôts (1). Mais l'intérêt des négociants qui avaient acheté des marchandises aux prix exagérés auxquels les avait portées le blocus continental et qui avaient acquitté les anciens droits, commandait des mesures

(1) Exposé des motifs du projet de loi déposé le 24 septembre 1814. *Moniteur* du 26 septembre, p. 1079.

de transition ; le sort des industries qui s'étaient élevées à l'abri des prohibitions exigeait des ménagements. Si rien ne fut fait en leur faveur, c'est que l'Angleterre y était opposée. Le roi, qui avait longtemps vécu dans ce pays, lui devait sa restauration et il est à remarquer que l'ordre du 23 avril fut publié dans le numéro du *Moniteur* qui contenait la convention d'armistice. La même influence se manifesta dans le discours prononcé par Louis XVIII, le 24 juin 1814, à l'ouverture de la session du Corps législatif, dans le traité de Paris dont les articles additionnels contenaient la promesse d'une convention de commerce avec l'Angleterre, au Congrès de Vienne où cette puissance mit à profit l'enthousiasme que la réaction contre les rigueurs du blocus continental provoqua dans toute l'Europe et qui se manifesta par la règlementation de la navigation sur les fleuves internationaux. Mais cet enthousiasme fut de courte durée. L'Angleterre elle-même fut, en grande partie, cause de ce revirement, par l'accroissement anormal de ses exportations et le but, déclaré par certains orateurs, d'étouffer les manufactures étrangères naissantes: « Son » but est simple, disait Talleyrand, dans une lettre » adressée au roi, le 19 octobre 1814 (2) ; elle veut con- » server sa prépondérance maritime, et avec cette pré- » pondérance, le commerce du monde ; pour cela, elle » a besoin que la marine française ne lui devienne » jamais redoutable, ni combinée avec d'autres, ni » seule... il lui reste de placer la France, comme puis- » sance continentale, dans une situation qui ne lui per- » mette de vouer qu'une petite partie de ses forces au » service de mer ». La tentative d'union de l'Angleterre avec la Prusse, l'Autriche et la Russie fut déjouée, puisqu'elle finit par s'allier à la France et à l'Autriche contre la Prusse et la Russie et qu'un mouvement protectionniste se manifesta bientôt dans les divers Etats du continent.

(2) Correspondance du prince de Talleyrand et du roi Louis XVIII pendant le congrès de Vienne.

En France, le pays se montrait également protectionniste. Les partisans de ce système profitaient de cette circonstance que les mesures libérales qu'ils combattaient étaient liées, dans l'esprit des populations, comme le retour des Bourbons, au triomphe de nos ennemis, à l'invasion du territoire et au démembrement de la France. Leur opinion prévalut dans les Chambres, à qui l'absence de tout traité de commerce laissait pleine liberté d'action.

Cette politique étroitement restrictive était contraire aux intérêts du commerce et de la navigation et cependant leurs représentants s'associèrent pour la faire prévaloir, avec les agriculteurs et les industriels. C'est qu'en accordant une part de protection à tout le monde, même à ceux qui n'en avaient pas besoin, on avait su créer cette *solidarité des intérêts producteurs* dont parlait plus tard M. de Forcade la Roquette (3).

Avant d'aborder le tarif des douanes, les Chambres examinèrent un projet sur l'importation des fers et aciers étrangers (loi du 27 décembre 1814). Ce projet, presque prohibitif, donna lieu à de longues discussions pour ou contre la protection (4). L'armement fut représenté comme l'une des industries qui auraient le plus à souffrir du texte présenté. Un député en demanda le rejet et, subsidiairement, proposa, mais sans succès, qu'il fût accordé une réduction d'un tiers du droit sur le fer étranger importé sur bâtiment français, dont moitié à titre de prime en faveur du bâtiment.

Le projet de loi de douane avait pour but de régulariser les mesures provisoires prises par le Gouvernement ; les droits restaient généralement les mêmes que ceux établis le 23 avril ; mais, cédant aux instances du commerce des ports, et reprenant la tradition du système colonial, le Gouvernement proposait un excédent

(3) Réponse aux interpellations sur le régime douanier, 14 mai 1868.

(4) Amé, Op. cit., t. I, p. 70.

de droits sur les sucres et les cafés étrangers. Cette disposition formait, avec celle qui admettait dans les ports les denrées destinées à traverser la France en transit, les seuls avantages accordés à la marine. Ils étaient loin de donner satisfaction aux intéressés, et des réclamations nombreuses et pressantes furent formulées. « Au premier aperçu de l'exposé des motifs, » disait la Chambre de Commerce de Nantes dans ses » observations, il est aisé de reconnaître qu'il est le » résultat, ou au moins l'équivalent d'un projet de » traité de commerce avec l'Angleterre ». On demandait le rétablissement intégral de l'acte de navigation, ainsi que des avantages sur les importations effectuées par navires français. Les plaintes des ports eurent leur répercussion dans le rapport de M. de Francoville (5). La pensée de la commission se porta moins sur le commerce extérieur que sur la nécessité de soutenir nos manufactures. Cependant, le rapporteur ajoutait : » Votre commission, pénétrée de la nécessité de donner » à notre industrie la protection la plus signalée, a dû » particulièrement s'occuper de la navigation ». Mais, étant données les idées précédemment émises, cette protection ne pouvait être bien étendue : elle consistait à accorder des primes à notre navigation sur *celles des importations destinées à notre consommation* et la commission réalisait ces primes soit en abaissant les droits en cas d'importation sous pavillon national, soit en les élevant pour les importations sous pavillon étranger. La prime établie par la loi du 17 décembre 1814 était généralement de 5 francs par quintal métrique ; elle atteignait 10 francs pour quelques produits et dans quelques cas, s'abaissait jusqu'à 2 francs. Mais les plus importants des produits primés jouissaient déjà, à l'arrivée des colonies, des avantages de la navigation réservée. De plus, étant donnés les principes prohibitifs

(5) *Archives parlementaires*. 2e série, t. XIII, p. 539. Ce rapport n'a pas été inséré au *Moniteur*.

posés par la commission, les échanges internationaux devaient être fort peu développés et les importations réduites à ce qui nous manquait. Il n'est donc pas surprenant qu'au cours de la discussion, la protection accordée à la marine ait été jugée insuffisante. Mais toutes les propositions de ses défenseurs furent écartées ; il en fut de même d'un amendement tendant à généraliser la mesure prise en faveur de notre navigation, par l'attribution d'une prime de 5 % sur l'importation des drogues et denrées dont il n'était pas parlé dans le tarif.

La loi du 17 décembre 1814 était destinée à faire face aux nécessités les plus pressantes, en attendant la révision générale des droits, mise à l'étude ; celle-ci fut réalisée par la loi du 28 avril 1816, répondant surtout à des préoccupations fiscales ; mais le besoin de pourvoir aux nécessités financières servait les tendances économiques. « Ici, disait M. de Saint-Cricq dans l'exposé des motifs, l'intérêt du fisc n'est que secondaire: » la première condition des douanes est que le commerce et le travail soient protégés... c'est un fait » maintenant constaté que défendre l'industrie du pays » et enrichir le Trésor de l'Etat ne sont pas deux pensées inconciliables » ; et il comprenait dans le plan de la loi qu'il présentait la généralisation sous le nom de *droit de transport*, « d'une taxe établie l'année dernière » dans l'intérêt de notre navigation et destinée à lui » assurer une protection plus étendue ». Ce mode de protection n'était d'ailleurs pas le seul proposé ; la loi de 1816 inaugura le régime des *droits différentiels*, en modérant la taxe d'entrée en raison de la distance que la marchandise devait parcourir pour arriver dans nos ports ; elle prohiba aussi l'importation des denrées coloniales par les frontières de terre. D'autre part, le *droit de transport* ne fut pas voté tel qu'il était prévu dans le projet de loi, dont l'article 8 était ainsi conçu :

« Les marchandises importées autrement que par

» navires français seront assujetties à un droit supplé-
» mentaire, d'après le tarif ci-après :
» En raison des droits principaux,

Sur les premiers 50 fr.	Sur les sommes de 51 à 150 fr.	Sur les sommes de 151 à 300 fr.	Sur l'excédent de 300 fr.
—	—	—	—
	6 pour cent	4 pour cent	
	5 —	3 —	
	4 —	2 —	
	3 —	1 —	
0 fr. 10 par franc	2 —	1/2 —	rien
	1 —	1/4 —	

Un tableau annexé au projet de loi indiquait les produits auxquels chacune des taxes était applicable, la sixième frappait les marchandises omises. D'après M. de Saint-Cricq, ce droit supplémentaire excédait de moitié la prime de la loi de 1814 sur les marchandises auxquelles elle avait été appliquée. Néanmoins la commission du budget, cédant, comme en 1814, aux réclamations qui s'élevaient de toutes parts, modifia profondément les propositions du Gouvernement (6).

Dans l'article 3, concernant les cafés, sucres, cacaos, thés, poivres, etc..., c'est-à-dire les marchandises déjà reprises à la loi du 17 décembre 1814, les droits furent gradués, de manière à réserver la préférence à notre navigation. Des dispositions analogues furent introduites dans l'article 4, à l'égard de quelques autres produits. Notamment, un droit de 10 francs par 100 kilos était établi sur le tabac importé pour la Régie par navire étranger. C'était, d'après le rapporteur, une prime inusitée « que le Gouvernemnet accorde à la » navigation française et un gage de la prospérité qu'il » lui prépare ». Enfin, les principales marchandises pouvant former des cargaisons importantes ayant été reprises à ces deux articles, le tableau annexé à l'ar-

(6) Rapport de M. le baron Morgan. *Moniteur* du 13 mars 1816, p. 291.

ticle 8 (devenu dans la loi l'article 7) était supprimé et le nouveau texte se bornait à établir une prime de 10 francs pour cent jusqu'à 50 francs et de 5 francs pour cent de 50 à 300 francs, nulle augmentation n'affectant le surplus. Ces taux étaient tels que la prime. généralement maintenue à 50 francs par tonneau pour les importations venant des entrepôts d'Europe et de la Méditerranée, s'élevait à 100 francs pour les voyages hors d'Europe et était portée jusqu'à 200 et quelquefois même 300 francs pour les expéditions à l'est du Cap de Bonne-Espérance et à l'ouest du Cap Horn.

Ces propositions rencontrèrent des contradicteurs. Le rapporteur exposait les objections, mais n'y répondait pas. Il ajoutait aussi que les intéressés avaient été consultés et qu'aucun des avis qui avaient été offerts à la commission par les négociants, les députations du commerce, le conseil général des manufactures et les chefs d'ateliers, n'avait été négligé. Au cours de la discussion, on se plaignit cependant que les Chambres de Commerce n'eussent pas été consultées (7). Il était exact qu'elles n'avaient pas été appelées à donner leur avis avant le dépôt du projet de loi, mais elles purent formuler leurs observations après ce dépôt, et c'est à la suite de leurs communications que furent introduites les modifications dans la graduation des droits calculée sur l'espèce des navires et le plus ou moins d'étendue de leur navigation.

Le Conseil général du commerce fut aussi consulté, mais son travail n'eut pas le même sort. Un de ses anciens membres, M. Basterèche, s'en plaignit au cours de la discussion de la loi du 7 juin 1820. « Le Conseil, » disait-il (8), médita longtemps et fournit un travail » sur le tarif et particulièrement sur ce qui concernait » les denrées coloniales et les besoins de notre naviga-

(7) Discours de M. Magnez-Grandpré. *Moniteur* du 14 avril 1816, p. 434.

» tion, points sur lesquels il lui appartenait plus direc-
» tement d'énoncer une opinion formelle ; ce rapport
» fut envoyé au Ministère et ensuite, dit-on, au Direc-
» teur ; il différait dans beaucoup d'articles des projets
» de ce dernier ; mais l'existence de ce travail n'a ja-
» mais percé nulle part ; quelques membres de notre
» Conseil se mirent à la découverte du paquet, ils cher-
» chèrent et ne purent découvrir les traces de son
» voyage ».

Voici, à titre d'exemple, les divers droits dont était passible le café, en vertu de la loi du 28 avril 1816 :

Par navires français	des colonies françaises	au delà du Cap de Bonne-Espérance, par 100 kil..	50 fr.
		au deçà du Cap de Bonne-Espérance.....	60 fr.
	de l'Inde (ce qui s'entendait des pays situés à l'Est du Cap de Bonne-Espérance et à l'Ouest du Cap Horn).....		85 fr.
	d'ailleurs, hors Europe.....		95 fr.
	des entrepôts d'Europe et de la Méditerranée (9).....		100 fr.
Par navires étrangers.....			105 fr.

Enfin l'article 2 de la loi du 27 mars 1817 généralisa l'article 7 de la loi du 28 avril 1816 et le rendit applicable à tous les droits ultérieurs atteignant les marchandises taxées au poids.

Un grand nombre de lois vinrent, sans toucher au principe, modifier pendant les années suivantes, soit le taux des surtaxes, soit la nature des marchandises surtaxées ; elles visaient à accentuer la protection, car si certains trouvaient le système adopté très favorable au commerce maritime, d'autres le considéraient comme absolument insuffisant. Mais de leur côté, les producteurs affirmaient des intentions de plus en plus restrictives. Dès 1817, le duc de Richelieu pouvait dire : « Je

(9) La loi du 27 mars 1817 précisa que par *entrepôts*, il fallait entendre les entrepôts situés en Europe et ceux que les Européens avaient dans les îles ou sur les côtes de la Méditerranée.

» prie la Chambre de ne pas se laisser séduire par un » système exclusif d'isolement et de prohibition, fruit » des malheurs qu ont désolé l'Europe » (10). L'année suivante, le rapporteur de la loi du 21 avril 1818, malgré les opinions bien connues de la Chambre, déclarait : « La commission n'a pu pousser son zèle jusqu'à vous » proposer des dispenses d'activité et des privilèges » d imperfection » (11).

Aussi l'entente qui s'était établie en 1816 fit-elle bientôt place à des conflits sans cesse renouvelés.

La discussion de la loi du 7 juin 1820 en apporta la preuve à propos de la question des nankins. Les villes industrielles demandaient la prohibition absolue. La commission proposa de ne pas prohiber ceux qui seraient apportés directement de l'Inde par nos propres bâtiments. Une longue controverse s'engagea entre les défenseurs de la marine et les représentants des manufacturiers ; le texte proposé par la commission fut finalement adopté, mais les défenseurs de la marine furent violemment attaqués. A ceux qui représentaient le système de nos douanes comme destructif de la marine marchande, on répondait que la marine elle-même ne prospérait qu'à l'aide d'une protection pareille et de privilèges analogues à ceux dont jouissaient les fabriques et l'agriculture (12). Et des dispositions ayant pour but d'accentuer ces privilèges n'eurent aucun succès. Il en fut ainsi de deux propositions de M. Guilhem tendant l'une à l'exclusion du tiers pavillon, déjà établie par l'acte de navigation, mais non observée, l'autre à la réduction d'un quart sur les droits perçus à l'exportation des marchandises quand elle avait lieu par navires français. Cette dernière proposition fut

(10) Cité par DE BUTENVAL. *Politique économique et négociations commerciales du Gouvernement de la République française, pendant les années 1871, 1872 et 1873*, p. 146.

(11) *Ibid.*

(12) Discours de M. Laisné de Villevêque. *Moniteur* du 26 avril 1816, p. 549.

rejetée à la presque unanimité, après que le rapporteur eût déclaré qu'elle tendait à réduire nos moyens d'exportations, à nuire à notre industrie et à notre agriculture. Le Directeur général des Douanes expliqua, de son côté, que, quand les navires sont dans nos ports, ce que nous devons désirer par dessus tout, c'est qu'ils chargent nos produits en retour. Une surtaxe dans ce cas serait un véritable contresens (13).

***

C'est surtout dans la législation relative aux grains que les conflits d'intérêts furent mis en pleine lumière par les débats engagés devant les Chambres. L'importation des grains avait longtemps été libre et la loi du 2 décembre 1814 consacrait de nouveau leur franchise à l'entrée. La loi du 28 avril 1816 les assujettissait à un droit de 50 centimes par quintal métrique, qu'une ordonnance du 7 août suivant supprima en vue de favoriser l'importation. Les blés de la mer Noire firent bientôt leur apparition, et, loin de les écarter, une ordonnance du 22 novembre 1816 accorda aux négociants *français ou étrangers* une prime de 5 francs. Le droit permanent de 0 fr. 50, qui avait été rétabli par ordonnance du 4 mars 1819, fut converti par la loi du 16 juillet de la même année, en un droit également permanent de 1 fr. 25 par hectolitre de grains et 2 fr. 50 par quintal métrique de farine (14). Mais, disposition nouvelle, ce droit était réduit à 0 fr. 25 par hectolitre de grains et 0 fr. 50 par quintal métrique de farine lorsque l'importation avait lieu par navires français. Se basant sur le prix des frets, deux députés proposèrent (15) de porter le droit à l'importation par navires

(13) *Moniteur* du 5 mai 1816, p. 605.

(14) En outre, lorsque le prix des blés indigènes descendait au-dessous d'un certain taux variable selon les départements, qui étaient, à cet effet, divisés en classes, les blés étrangers importés dans ces départements payaient un droit supplémentaire dont la quotité s'élevait à mesure que le prix des grains diminuait. Au-dessous d'un prix déterminé, l'importation était prohibée.

(15) *Moniteur* du 9 juillet, p. 918.

étrangers, le premier à 2 francs, le second à 1 fr. 75. Ces minima leur paraissaient indispensables pour permettre à notre marine de soutenir le commerce avec les bâtiments russes et grecs. M. de Villèle fit remarquer que la surtaxe portait sur le droit permanent perçu même quand le blé est très cher, et qu'il ne fallait pas décourager l'importation quand elle est nécessaire. M. Laîné, rapporteur, s'opposa aussi à l'amendement, qu'il considérait comme inefficace parce que nous n'avions pas une marine suffisante pour effectuer nous-mêmes les transports. Le coût de notre navigation était bien supérieur à celui des marines étrangères et si on voulait augmenter le droit de toute la différence, le prix du blé en serait plus élevé. Un autre orateur, M. de la Boulaye, résuma ainsi le sentiment de la Chambre : au moment où l importation du blé devient nécessaire, cet intérêt plane sur tous les autres et les domine tous ; on ne compose plus alors avec les intérêts de la navigation, ni avec toute espèce d'avantage. Les amendements furent rejetés. La surtaxe cependant n'était pas suffisante ; le rapporteur au Sénat constatait que notre pavillon ne pourrait pas entrer en concurrence avec le fret des navires étrangers et qu'une proportion exacte équivaudrait à une prohibition absolue (16). Aussi la loi de 1819 fut-elle inefficace: sur 140 navires chargés de grains venus de Constantinople et de la mer Noire pendant les huit mois qui suivirent son application, 10 seulement étaient français. Les armateurs de Marseille et de Toulon ayant réclamé, l'élévation des surtaxes fut proposée de nouveau, par voie d'amendement, dans la loi du 7 juin 1820 (17) : les grains importés par navires étrangers paieraient 2 fr. 50 par hectolitre, alors que ceux venant

(16) Rapport de M. le duc de la Rochefoucauld, au *Moniteur*, p. 969.

(17) Amendement de M. Laisné de Villevêque. *Moniteur* du 2 mai p. 585.

sous pavillon français ne seraient soumis qu'à un droit de 0 fr. 25.

Le Ministre repoussa l'amendement. Il signala les divers intérêts en présence : celui de la masse des consommateurs, celui des propriétaires de grains, celui des commerçants ; ceux-ci ont souvent eux-mêmes des intérêts contraires, puisque les propriétaires de navires veulent les affréter au prix le plus avantageux, tandis que les négociants qui en ont besoin recherchent le prix le plus bas. D'ailleurs, la surtaxe proposée ne couvrirait pas la différence de fret et son seul effet serait de détourner les blés des entrepôts de Marseille et Toulon sur ceux de Gênes, Livourne, Nice. Enfin, pour lui, la question n'était pas de savoir s'il fallait favoriser notre navigation plutôt que celle de l'étranger, mais s'il fallait favoriser les propriétaires de navires français au préjudice des consommateurs.

Le Directeur général proposa une mesure qui devait concilier tous les intérêts et qui passa dans la loi : le droit serait de 2 fr. 50 pendant tout le temps qu'il y aurait lieu à l'application du droit proportionnel, c'est-à-dire à un moment où l importation ne serait pas active et de 1 fr. 25 dans le cas contraire. La marine ne devait donc en retirer qu'un faible profit ; d'ailleurs les chiffres cités montraient que cette mesure serait impuissante et ne servirait qu'à élever le prix du blé : il semble que c'était le véritable résultat qu'en attendait la majorité de la Chambre.

Ces discussions ne faisaient que mettre au jour la véritable situation : la marine était, en réalité, sacrifiée depuis 1816 par le régime économique qui avait prévalu et M. Beugnot pouvait, en 1820, dans son rapport sur le budget des dépenses, à propos des crédits demandés pour la marine de guerre, reprocher au Gouvernement de n'avoir rien fait, depuis six ans, pour protéger et étendre le commerce (18).

(18) Cité par DE VIEL-CASTEL. *Histoire de la Restauration*, t. IX, p. 13.

Si l'application des surtaxes à l'égard des nationaux soulevait de pareilles difficultés, il devait s'en rencontrer de plus grandes encore à l'égard des étrangers.

Un traité du 20 octobre 1818 avait prorogé pour dix ans la convention de commerce signée le 3 juillet 1815 entre les Etats-Unis et l'Angleterre. Le gouvernement de Washington essayait, à cette époque, de conclure des conventions semblables avec les Etats européens. L'échec de ces tentatives provoqua un certain mécontentement aux Etats-Unis ; il fut attribué à l'intention qu'aurait eue la Sainte Alliance d'arrêter la prospérité commerciale américaine ; la presse ne cachait pas son irritation et formulait même des menaces : la nécessité d'adopter une politique purement américaine était la conséquence nécessaire des événements (19). En ce qui concerne spécialement la question des surtaxes, on a vu que les Etats-Unis en avaient établi dès la proclamation de leur indépendance. Mais, depuis que des mesures semblables étaient adoptées ailleurs, elles n'apparaissaient plus aussi utiles. Par sa position, ses lois, ses ressources pour la navigation, l'Amérique avait un intérêt opposé à toutes les entraves quand celles-ci sont réciproques. Son gouvernement fut donc conduit à demander l'abolition des surtaxes de part et d'autre. Mais le commerce français, consulté, se prononça pour leur maintien. Une ou deux Chambres de commerce seulement se montrèrent disposées à les modifier. Bien que les surtaxes n'aient été établies qu'à l'exemple de ce que faisaient les Etats-Unis, des menaces de représailles furent la suite de cette consultation et l'écho s'en retrouve dans la discussion de la loi du 7 juin 1820, à propos de la surtaxe sur les tabacs, qu'il était question de modifier. Le Gouvernement proposait de restreindre la franchise absolue dont jouissaient les importations opérées par navires français au seul cas où

(19) *Moniteur* du 24 novembre 1818, p. 1375. Article extrait de la *Washington city Gazette*.

ceux-ci arrivaient directement des deux Indes et d'exiger un droit de 5 francs par 100 kilogrammes, quand ils étaient allés faire leur chargement dans les entrepôts. L'importation par navires étrangers ou par terre restait soumise au droit de 10 francs. La commission proposait de porter ces taxes à 10 et 20 francs. Mais M. de Saint-Cricq expliqua (20) qu'en augmentant la protection dont nos navires jouissaient déjà, nous courrions risque de rendre notre position moins avantageuse dans les discussions avec les Etats-Unis et il proposa à la Chambre de s'en tenir à la taxation proposée par le Gouvernement en vue de détourner nos bâtiments de la route des entrepôts d'Europe pour les mettre sur celle des pays de production, et, afin que la Régie fût plus intéressée à s'adresser à notre navigation, d'étendre la taxe aux importations qu'elle pourrait faire par terre. Le rapporteur, reconnaissant la gravité de ces motifs, s'en rapporta à la sagesse de la Chambre, qui adopta le projet du Gouvernement.

Cependant, le 15 mai, un bill du congrès doubla le droit de tonnage perçu sur les navires français. A titre de représailles, la France répondit par une ordonnance du 26 juillet, soumettant les navires américains à un droit de 99 francs par tonneau. Toute relation directe entre les deux pays dut être suspendue. Le coton ne parvenait plus en France que par les ports espagnols ou anglais, chargé de frais accessoires (21). Ce fut au tour de notre marine de se plaindre ; cet état de choses ne pouvant durer, le baron Pasquier, ministre des Affaires étangères, après avoir discuté inutilement avec le représentant américain à Paris, envoya M. Hyde de Neuville à Washington. Les Américains demandaient la réciprocité entière pour les surtaxes : la France répondait que cette réciprocité apparente dans les chiffres ne serait pas réelle et proposait *la réciprocité dans*

(20) Séance du 28 avril.

les avantages de la navigation. Les négociations furent longues et laborieuses. Leur lenteur fut reprochée au Gouvernement ; dans la discussion du budget de 1822, il fut attaqué sur cette question. Ce fut M. Laîné qui le défendit et expliqua les difficultés rencontrées (22). Il félicita le Gouvernement de n'avoir pas suivi l'exemple d'autres Etats maritimes qui avaient accepté la réciprocité entière avec les Etats-Unis et il justifia l'attitude de la France en rappelant cette remarque, faite depuis longtemps sur la navigation française : c'est qu'à raison de ses habitudes, nées du riche et fertile commerce avec les Antilles, à raison de ses lois, de ses règlements sur la marine, de la cherté des approvisionnements maritimes, la navigation française est la plus chère de toutes.

Ces efforts cependant n'aboutirent pas au résultat désiré : M. Pasquier ayant été remplacé par M. Mathieu de Montmorency, celui-ci se montra plus facile et, le 24 juin 1822, un traité fut conclu sur la base d'une parfaite réciprocité, comme le voulait le cabinet de Washington.

Aux termes de l'article 1er, les produits naturels ou manufacturés des Etats-Unis, importés en France sur bâtiments des Etats-Unis, devaient payer un droit additionnel qui n'excéderait pas 20 francs par tonneau de mer de marchandises, en sus des droits payés sur les mêmes produits naturels ou manufacturés des Etats-Unis importés par navires français. Inversement, le droit additionnel applicable aux produits français importés aux Etats-Uuis sur bâtiments français ne devait pas dépasser 3 dollars 75 cents en sus des droits payés par les mêmes produits importés par navires des Etats-Unis.

Les produits de chaque pays importés dans l'autre par navires nationaux pour le transit ou la réexportation étaient exempts de tout droit différentiel.

(22) Discours de M. Laîné, dans la discussion du budget des Affaires étrangères, *Moniteur* du 21 mars 1822, p. 436.

La convention, conclue à titre temporaire, devait avoir son plein effet pendant deux ans, à partir du 1er octobre 1822, et à l'expiration de ce terme, elle devait être maintenue jusqu'à ce qu'une des parties eût déclaré son intention d'y renoncer, par une déclaration faite six mois d'avance De plus, les droits additionnels devaient être diminués d'un quart de leur montant à l'expiration de la deuxième année, et ensuite d'un quart d'année en année. Enfin, les droits extraordinaires perçus aux Etats-Uuns en vertu de l'acte du Congrès ou 15 mai 1820 et en France en vertu de l'ordonnance du 26 juillet suivant et autres la confirmant, devaient être restitués.

Le traité définitif ne fut pas conclu ; celui de 1822 dura jusqu'au 1er janvier 1867 et la surtaxe disparut pour l'intercourse directe, à partir du 1er octobre 1827.

Dans la conclusion de ce traité, ce furent, aux Etats-Unis, les intérêts maritimes qui l'emportèrent. Il n'en fut pas de même en France, et le résultat prévu au cours des négociations ne tarda pas à se produire : en 1820, les transports se partageaient par moitié entre les pavillons français et américain ; en 1823, le pavillon français transportait 4.000 tonnes et le pavillon américain 107.000.

***

Aux obstacles que la marine trouvait dans le système protecteur et les représailles qu'avait provoquées à l'étranger l'exagération des tarifs, à l'abandon de la protection qui la couvrait dans le commerce avec les Etats-Unis, vinrent s'ajouter des obstacles d'ordre politique : les affaires d'Espagne troublèrent profondément les relations commerciales ; l'opposition de l'Angleterre à une intervention armée dans la Péninsule alarmait les négociants de nos places maritimes comme si nos côtes eussent déjà été bloquées par la flotte anglaise ; le prix

des denrées coloniales subissait une hausse qui rappelait l'époque du blocus continental ; les Chambres de commerce de certains ports, les négociants et les fabricants de plusieurs grands centres industriels envoyaient aux ministres des adresses ou des députations pour les solliciter de renoncer à une guerre contre l'Espagne constitutionnelle (23). La situation était telle qu'en 1824, M. de Chabrol, à son arrivée au ministère de la Marine, provoqua une enquête dans douze de nos principaux ports maritimes. Le but de cette enquête, très limitée, était de rechercher *quelles étaient les causes de la cherté relative de la navigation française*. Les commissions constituées dans chaque port étaient appelées (lettre du Ministre du 28 août 1825) à examiner si les causes de cette cherté tenaient à certaines différences, dont l'énumération était donnée, dans la construction, l'armement, l'exploitation des navires, les obligations règlementaires imposées aux équipages. Les commissions devaient s'attacher à obtenir des renseignements comparatifs sur les frais qu'a à supporter le commerce maritime en France et en Norvège, en Prusse, en Angleterre, en Italie et aux Etats-Unis. Le Ministre prévenait d'ailleurs les commissions qu'elles ne devaient considérer les indications par lui données que comme des points de départ, auxquels viendraient se rattacher toutes les circonstances et tous les faits qu'elles jugeraient applicables à l'objet de l'enquête et propres à éclairer le Gouvernement, tant sur les causes réelles concourant à rendre notre navigation si dispendieuse, que sur les moyens à employer pour la mettre en état de lutter avec avantage contre les pavillons étrangers.

Les résultats de l'enquête sont consignés dans un rapport adressé au Conseil supérieur du Commerce et des Colonies qui venait d'être créé. Les propositions faites par les commissions en vue de mettre la marine en état de soutenir la concurrence des grandes nations

(23) DE VAULABELLE. *Histoires des deux Restaurations*, t. V, p. 196.

maritimes comprennent l'exclusion du tiers pavillon (24). Le rapporteur estime que la concurrence de ce tiers pavillon pouvait bien être considérée comme une des causes ayant pour effet de nuire à notre navigation, mais elle n'était pas une cause de la *cherté relative* faisant l'objet de son rapport. Il regardait d'ailleurs cette question comme trop étendue et trop délicate, comme exigeant trop de développement pour qu'il fût possible de la traiter autrement que par un rapport spécial. Il faisait toutefois remarquer que le moment serait mal choisi pour introduire dans notre régime de navigation des rigueurs *devant l'application desquelles on avait constamment reculé depuis trente-quatre ans qu'elles étaient introduites dans notre législation.*

L'enquête n'aboutit qu'à quelques réformes de détail : suppression de la taxe pour la prestation du serment voulu pour la francisation, transformation des méthodes de jaugeage qui eut pour effet de diminuer d'un cinquième la jauge des bâtiments. Elle ne fut d'ailleurs imprimée qu'en 1840 : c'est dire qu'elle fut sans influence sur les mesures qui la suivirent immédiatement et qu'elle ne pouvait empêcher la conclusion du traité de navigation qui fut signé avec l'Angleterre.

***

Avant ce traité, il en fut conclu un avec le Brésil, le 8 janvier 1826. Les Anglais y virent de la part de la France un commencement de relâchement de ses lois de navigation, parce qu'il dérogeait à l'article 3 de l'acte du 21 septembre 1793 en ce qui concerne les conditions de nationalité des navires brésiliens (25). Le Brésil réservait un traitement de faveur pour son ancienne métropole, le Portugal, mesure dont la France venait de donner l'exemple dans l'acte d'émancipation de Saint-Domingue.

(24) *Enquête de 1824 sur les causes de la cherté relative de la navigation française*, p. 81.

(25) *Moniteur* du 30 août 1826, p. 1142. Article extrait du *Times*,

L'Angleterre avait déjà conclu des traités de navigation avec la Prusse, le Hanovre, le Danemark, le Mecklembourg et les Villes Anséatiques. Après avoir vainement tenté, sous le ministère d'Huskisson, de conclure un traité de commerce avec la France, des négociations furent engagées en vue d'un traité de navigation. Les raisons qui avaient fait avorter le premier de ces projets se représentaient avec la même force pour le second ; en présence de la supériorité maritime de l'Angleterre, toute convention de réciprocité devait être une convention léonine. Mais on voulait égaliser les taxes payées par les navires dans les ports français et anglais. Un navire français de 200 tonneaux payait en Angleterre en taxes de tonnage, d'entretien de phares, etc..., environ 2,700 francs ; un navire britannique payait en France 850 francs, et, à sa rentrée en Angleterre, 1.270 francs ; il y avait inégalité pour nos navires et aussi pour notre Trésor. C'est pourquoi M. de Villèle, dont le ministère avait cependant provoqué l'enquête de 1824, consentit à traiter. L'Angleterre ne demandait que la stricte réciprocité. M. de Villèle envoya M. de Polignac négocier à Londres la convention qui fut conclue sur cette base. L'article 2 accordait la réciprocité pour les droits à payer par les marchandises et par les navires des deux nations dans l'intercourse directe.

L'ordonnance du 8 février 1826 précisa les opérations auxquelles pouvaient se livrer les navires de chacune des deux nations contractantes et les conditions auxquelles ils étaient soumis : les marchandises importées *des ports du Royaume-Uni et de ses possessions en Europe* par navires britanniques et livrées à la consommation payaient les mêmes droits que si elles étaient importées par navires français.

Les produits d'Asie, d'Afrique et d'Amérique chargés dans les ports de la domination britannique en Europe par quelque navire que ce soit, anglais, français ou de tiers pavillon, n'étaient pas admis au paiement des

droits pour la consommation, mais seulement à l'entrepôt pour la réexportation.

Les produits d'Asie, d'Afrique et d'Amérique apportés, par navires anglais, soit des ports d'Europe autres que ceux soumis à la domination britannique, soit des ports étrangers à l'Europe, à quelque puissance qu'ils appartinssent, étaient soumis à la même restriction. Il en était encore ainsi pour les produits d'Europe autres que ceux du Royaume-Uui et de ses possessions apportés par navires anglais d'ailleurs que des ports de l'Angleterre ou de ses possessions en Europe (26).

***

La loi du 17 mai 1826 complète le système protecteur de la Restauration. On y discute à la fois les mesures déjà prises et les mesures à prendre. Le projet augmentait quelques surtaxes et favorisait pour un certain nombre de produits les importations de l'Inde par navires français. Le rapporteur se borna à signaler les heureux effets déjà produits par l'ordonnance du 13 juillet 1825, qui avait établi à cet égard les dispositions reprises dans la loi.

Des orateurs signalèrent le préjudice causé à notre navigation par notre système de douanes et l'insuffisance des droits différentiels, qu'il était impossible d'élever, par crainte des représailles. D'autre part, l'avantage que procurait le traité avec l'Angleterre en diminuant les droits perçus dans ce pays sur les navires français était compensé par un inconvénient, puisque l'égalité des droits ouvrait la lutte entre les navires des deux pays et qu'elle devait être favorable à l'Angleterre.

Une clause du traité était, toutefois, fort bien accueillie : c'était la condition que les vaisseaux anglais ne porteraient pas en France de marchandises provenant

(26) Quelques-unes de ces restrictions furent levées en vertu d'arrangements ultérieurs. Amé, op. cit., t. II, p. 165.

d'un pays hors d'Europe : c'était, pensait-on, un premier pas vers le rétablissement de notre acte de navigation et ce rétablissement était formellement demandé.

Mais, comme le disait le comte Jaubert à la tribune : « Toutes les branches du travail étaient en récrimination les unes contre les autres ». Les plaintes venaient surtout des producteurs de sucre, des propriétaires de vignobles et des armateurs. La protection accordée aux maîtres de forges avait provoqué en Russie, en Suède, en Angleterre, des représailles qui fermaient les débouchés de nos vignobles. La surtaxe qui frappait les sucres étrangers dans l'intérêt des colonies et de la sucrerie indigène ruinait les navigateurs. Au commencement de 1828, M. de Saint-Cricq, devenu ministre du Commerce et des Manufactures dans le ministère de M. de Martignac, provoqua deux enquêtes, l'une sur les fers, l'autre sur les sucres (27). La première mit en discussion notre système commercial tout entier. Elle aboutit à cette conclusion que le tarif des fers était à peine suffisant pour conserver cette industrie en France. L'enquête sur les sucres mit en discussion le régime colonial. Depuis 1814, la surtaxe sur les sucres avait été portée de 10 à 25 francs. Les colons et les fabricants de sucre indigène déclaraient que, sans cette surtaxe, ils ne pouvaient soutenir la concurrence étrangère : mais les armateurs soutenaient que l'exportation, la consommation et la navigation souffraient de cet état de choses. La surtaxe sur les sucres étrangers empêchait les navires français expédiés au Brésil, à la Havane et ailleurs de prendre au retour des chargements de cette denrée. La commission recueillit des renseignements sur l'influence de la surtaxe des sucres sur la navigation nationale, mais sa conclusion fut qu'il fallait maintenir le système protecteur. Cependant, en présence du mécontentement des partisans de la liberté commerciale, le Ministre se décida à présenter, le

(27) *Moniteur* du 8 octobre 1828, p. 1557.

21 mai 1829, un projet de loi relativement libéral que la révolution empêcha d'aboutir.

***

A l'avènement de la Monarchie de Juillet, les lois du 28 avril 1816, article 7, et 28 mars 1817, article 2, avaient déjà reçu des exceptions pour la navigation de l'Espagne, qui continuait à bénéficier du pacte de famille, pour celle des Etats-Unis, pour celle du Brésil, pour les importations directes d'Angleterre par navires anglais.

De 1834 à 1847, on ne compte pas moins de dix-huit traités de commerce et de navigation. Beaucoup, conclus avec des pays extra-européens sans marine, présentent peu d'intérêt. Mais plusieurs causèrent à notre navigation des pertes sensibles.

Le traité du 25 juillet 1840 avec la Hollande apporta une première dérogation à la disposition de la loi de 1816, selon laquelle les denrées des tropiques ne pouvaient être admises en France que par les ports d'entrepôt réel ; l'introduction en fut autorisée au taux établi pour les provenances des entrepôts d'Europe sous pavillon français, par les bureaux de Strasbourg et de Sierck ; malgré une vive opposition des ports de mer, M. Thiers fit voter cette clause du traité (loi du 25 juin 1841).

De mauvaises récoltes amenèrent le Gouvernement à proposer la révision de la législation des grains. Celle-ci avait été faite en vue d'entraver l'importation ; elle offrait de multiples inconvénients. Pour écarter les grains de Crimée et rendre leur importation par Marseille impossible, les marchés régulateurs avaient été choisis de façon que la limite ne fût jamais atteinte. Au point de vue des consommateurs, la surtaxe des pays de provenance et celle qui frappait les navires étrangers ou l'entrée par terre constituaient une anomalie , car, dans le cas d'un renchérissement de subsistances, les régions les plus voisines sont celles qui

peuvent fournir les plus prompts secours, et ce sont précisément leurs provenances qui se trouvaient grevées du droit le plus fort. Enfin les mercuriales publiées le 1er de chaque mois et faisant subitement la règle du commerce ne laissaient pas la possibilité de recourir, dans un aussi bref délai, aux régions lointaines sans courir les chances de trouver les prix changés et les importations prohibées. Une révision générale de cette législation eût été nécessaire. Pressé par les circonstances, on se borna à prendre les mesures les plus urgentes que demandait l'intérêt public. La surtaxe sur les grains arrivant *par mer sous pavillon étranger* était fixée à 1 franc ; la distinction de provenance et la surtaxe à l'entrée par terre étaient supprimées. De plus, la liste des marchés régulateurs était modifiée et les cargaisons expédiées à temps et de bonne foi devaient être admises, même après la clôture des importations en payant le droit le plus élevé ; l'effet de la loi devait d'ailleurs être limité au 30 juillet 1831 (28). M. de Saint-Cricq (29) approuva ces mesures, mais en raison seulement de leur caractère temporaire et en faisant remarquer qu'il n'entendait nullement reconnaître que la diminution fût bonne comme régime permanent, ni que la suppression pût s'ériger en principe pour les importations d'autres marchandises ayant lieu par les frontières. La surtaxe, correspondant à une protection d'environ 18 francs par tonneau, n'avait, selon lui, rien d'excessif pour les voyages de la Baltique et de la mer Noire et notre navigation n'avait pas cessé d'avoir besoin de la prime que lui réservait l'assimilation, pour la perception des droits, des importations par terre aux importations sous pavillon étranger.

La question des grains se posa de nouveau en 1832. Le projet de loi présenté aux Chambres supprimait la surtaxe de pavillon quand le blé atteignait un certain

(28) Projet de loi présenté le 18 septembre 1830. *Moniteur* du 19, p. 1122.

(29) *Moniteur* du 3 octobre 1830, p. 1218.

dégré de cherté, faisant céder l'intérêt de la navigation devant celui de l'approvisionnement du pays. Il s'agissait, cette fois, de prendre une mesure définitive et M. Ch. Dupin, rapporteur, faisait remarquer (30) que le droit deviendrait illusoire s'il ne devait être perçu que dans les cas où les importations sont insignifiantes, qu'il importait au contraire de conserver le commerce des blés à notre marine dans un temps où il serait d'une si haute importance d'offrir par le travail des moyens de subsistance à la population maritime, lorsque le pain peut lui manquer et devenir cher. Toutefois, afin de ralentir le renchérissement des blés, il proposait de remplacer la surtaxe, lorsque le prix du blé dépasserait de 1 franc le chiffre à partir duquel le droit d'entrée n'est plus qu'un pur droit nominal, par une prime aux bâtiments français de 1 franc par hectolitre de blé et 2 francs par quintal de farine. Il demandait également le maintien du droit sur les provenances indirectes, afin de ne pas affranchir de tout droit protecteur de notre pavillon les blés entreposés dans les ports de la Grande-Bretagne. Par contre, il n'était pas d'avis de maintenir aux importations par la frontière de terre la surtaxe correspondant aux importations par navires étrangers, en raison du prix élevé des transports par terre dès qu'ils sont un peu longs.

La discussion qui s'engagea sur le taux de la surtaxe de pavillon (31) aboutit au vote de ce texte. « La surtaxe » sur les importations par navires étrangers est ré» duite, pour tous les cas, à 1 fr. 25 par hectolitre.

» La surtaxe sur les grains et farines, arrivant par » navires étrangers, cessera d'être perçue quand le » prix moyen du froment s'élèvera à plus de 28 francs » dans la première classe ; 26 francs dans la seconde » 24 francs dans la troisième ; 22 francs dans la qua» trième.

(30) Supplément au *Moniteur* du 6 mars 1832, p. 1.

(31) *Moniteur* du 1er avril 1832, p. 942.

» La surtaxe imposée sur les importations par terre, » par la loi des douanes, est abolie pour l'importation » des grains et farines. (Loi du 15 avril 1832, articles » 4 et 5) ».

On s'inspira surtout de cette idée que l'expérience avait démontré que les blés ne viendraient pas par navires français et que la surtaxe ne servirait qu'à hausser le prix du blé.

Une loi, promulguée le 2 juillet 1836, sanctionnait des modifications de tarif édictées par voie d'ordonnance. Dès son arrivée au pouvoir, en octobre 1834, M. Duchâtel avait provoqué une enquête « relative à » diverses prohibitions établies à l'entrée des produits » étrangers ». Les intérêts opposés se heurtèrent violemment de ville à ville, d'industrie à industrie, de commerce à commerce. Pour la première fois depuis 1814, le rapporteur, M. Ducos, développa des théories libre-échangistes (32). Sans étudier dans son ensemble la question des droits différentiels suivant les pavillons et suivant les provenances, la commission se prononça pour le rejet de la réduction d'un cinquième en faveur des produits des îles de la Sonde et des pays situés au-delà, ne trouvant ni logique, ni libéral de créer de nouveaux privilèges.

Cette loi établit un tarif très diversifié sur les bois, où l'on peut reconnaître la première trace de la *surtaxe d'origine*.

Une autre loi du 6 mai 1841 éleva plus de droits qu'elle n'en abaissa et marqua un retour au protectionnisme.

A la même époque, les Colonies et la Marine demandaient la suppression de la sucrerie indigène ; le sucre de betterave avait été frappé, en 1837, d'un droit de 10 francs, élevé à 15 francs à partir du 1er juillet 1839 ; sur de nouvelles instances, le Gouvernement présenta, en 1843, un projet de loi qui interdisait la fabrication

32) Séance du 4 avril 1836. *Moniteur*, p. 611.

du sucre en France à partir du 1er septembre 1844, moyennant une indemnité de 40 millions à distribuer entre les propriétaires de fabriques : ce système fut rejeté, mais le droit sur le sucre indigène fut élevé progressivement pour qu'au bout de quatre ans, il fût égal à celui du sucre colonial. Une surtaxe de 22 francs les protégeait l'un et l'autre contre le sucre étranger.

La loi du 11 juin 1845 avait principalement pour but d'accorder de nouveaux encouragements à notre navigation en abaissant les droits sur certaines marchandises des contrées lointaines importées par navires français (33). Il consacrait le principe que les importations par terre paient le même tarif que les importations par navires étrangers et renforçait le système des surtaxes et des droits différentiels, entre autres pour les graines oléagineuses.

Un autre projet fut présenté par M. Cunin-Gridaine le 31 mars 1847. Il faisait disparaître du tarif cent treize articles qui devaient désormais être admis en franchise, quel que fût le mode d'importation et le lieu de provenance ; il en exemptait cent soixante et un à condition qu'on les importerait sous pavillon national et vingt-trois autres quand ils seraient introduits par navires français ou par terre.

Ce projet, très libéral, fut l'objet d'un rapport rédigé par M. Lanier dans un esprit purement protectionniste (34). Par suite de la révolution de février, il ne fut pas discuté, mais il marque l'importance du mouvement libéral, dont nous allons maintenant aborder l'étude.

(33) Amé. Op. cit., t. I, p. 237.

(34) Ce rapport, déposé le 24 juillet 1847, tient quarante colonnes au *Moniteur*.

CHAPITRE IV

Le mouvement libéral en Angleterre [1] et en France

L'Angleterre n'avait pas moins souffert de la paix que du blocus continental. Si de nouveaux débouchés lui étaient ouverts, elle en perdait d'autres également importants. Elle dut restituer plusieurs grandes et riches colonies qu'elle avait prises pendant la guerre. La diminution de la demande de bâtiments de mer pour le service du gouvernement, la vente de bâtiments de l'armée navale propres à d'autres emplois, la concurrence étrangère qui, médiocre quant au chiffre du tonnage, n'en obligeait pas moins les armateurs britanniques à réduire leurs prétentions, tout contribuait à provoquer une baisse du prix du fret. L'encombrement et le chômage sévissaient également dans l'industrie. Au même moment, le traité avec les Etats-Unis portait une atteinte sensible à l'acte de navigation. Celui-ci cessa de paraître le palladium de la prospérité commerciale de l'Angleterre. Il avait été établi dans un temps où ce pays n'avait qu'une marine insignifiante, des capitaux médiocres et où, n'ayant pas encore de

(1) Voir Richelot. *Histoire de la réforme commerciale en Angleterre*, passim. Mongredien. *Histoire du libre échange en Angleterre*, passim.

manufactures, il exportait ses grains, ses laines brutes et d'autres matières premières. En 1815, l'Angleterre était devenue le centre des capitaux et des manufactures, importait fréquemment des grains et n'en exportait jamais, tirait de toutes les parties du monde des matières premières qu'elle leur renvoyait manufacturées. D'autre part, le système des droits différentiels, qui sembla pendant longtemps inconnu des autres Etats, était maintenant imité partout. Toutes les nations empruntaient les dispositions de l'acte de navigation. Les Anglais s'en étaient trop vantés. Ils avaient accoutumé les autres peuples de croire qu'il était la condition *sine qua non* d'une grande puissance commerciale. Partout la navigation et le commerce étaient des sujets d'attention et d'étude. Dans les pays mêmes dont le Gouvernement était le plus absolu, les questions s'y rattachant étaient librement discutées et l'opinion publique arrivait à peser extrêmement dans la discussion des intérêts (2). Quelle conduite pouvait adopter l'Angleterre dans une pareille circonstance ? Elle avait essayé d'une guerre de tarif avec les Etats-Unis, mais une pareille guerre est surtout dommageable à celle des deux nations qui, au commencement de la lutte, a le plus de commerce et de navigation. Après plusieurs années de persévérance, l'Angleterre avait dû céder. Les Etats-Unis qui se trouvaient, au commencement de la lutte, dans la position même qu'occupait, vis-à-vis de la Hollande, l'Angleterre lorsqu'elle promulgua son acte de navigation, avait fait des progrès immenses. Aussi l'Angleterre pouvait dire avec Huskisson (3) : « Demandons-nous et examinons sérieusement si un » système de droits différentiels, maintenant que le » brevet d'invention qui nous en avait donné l'exploi- » tation exclusive est expiré, n'est pas plutôt l'expédient » d'un pays placé dans une situation telle que celle où

(2) Discours prononcé dans la Chambre des Communes, le 12 mai 1826, par M. Huskisson, traduction Pichon, p. 47.

(3) *Ibid*, p. 51.

» j'ai montré qu'était l'Angleterre à son origine que la » ressource d'un Etat qui possède aujourd'hui la plus » grande marine commerciale du monde. Peut-être, à » l'examen, trouvera-t-on qu'il serait d'une sage politi- » que de détourner ces pays de ce système, plutôt que » de les y aiguillonner ou même de leur fournir un » prétexte pour entrer dans cette carrière ».

La nécessité de réformer le système commercial de l'Angleterre apparut à beaucoup comme évidente. En 1820, une pétition du haut commerce de Londres donna au Parlement le plan de toutes les réformes accomplies depuis. Il y était dit que l'Angleterre était assez forte pour soutenir, sans le secours de la protection, la concurrence des autres nations, que les droits ou les prohibitions opprimaient le travail national plus qu'ils ne le protégeaient, en augmentant le prix des aliments du peuple et des matières premières nécessaires à l'industrie, qu'ils n'empêchaient pas l'introduction des produits étrangers par la contrebande, enfin qu'ils poussaient les Gouvernements étrangers à user de représailles. Au contraire, la diminution graduelle du tarif permettrait aux manufactures anglaises de fabriquer au meilleur marché possible et de lutter sur les marchés étrangers avec l'industrie locale, même protégée par des droits ; d'ailleurs la politique commerciale anglaise trouverait sans doute des imitateurs et amènerait la conclusion de conventions de réciprocité.

La réforme se poursuivit à la fois dans les lois de tarif et dans les lois de navigation. Elle commence en 1822, année où des changements essentiels furent apportés aux lois de navigation et au système colonial. Des actes du 24 juin abrogeaient les nombreux statuts sur la matière, promulgués depuis le règne d'Edouard I[er] jusqu'à celui de Charles II, et, le même jour, un nouvel acte règlait les rapports de l'Angleterre avec les autres pays :

1° A l'égard des pays d'Europe, les articles énumérés furent admis sur bâtiments étrangers, soit du pays de production, soit du pays de provenance (et non plus du

pays d'embarquement habituel) ; le suif et le tabac furent ajoutés à la liste de ces articles ; les entraves aux importations des Pays-Bas et d'Allemagne, de même qu'à celles de Russie et de Turquie, furent abolies ;

2° La défense de s'approvisionner des produits d'Asie, d'Afrique et d'Amérique dans les entrepôts européens, n'avait été levée que pour quelques marchandises, par exemple le coton en laine ; ces produits furent désormais admis, de tout lieu quelconque, sur navires anglais, mais pour la réexportation seulement ;

3° Les colonies espagnoles en insurrection contre leur métropole, à l'exemple des colonies anglaises de l'Amérique du Nord, obtinrent, comme celles-ci, la faculté d'importer leurs produits sur leurs propres navires à charge de réciprocité.

L'année suivante, Huskisson, nommé président du *Board of trade*, fit voter un bill donnant au gouvernement la faculté, par des ordres en conseil et sous réserve de l'approbation du Parlement, de traiter les marchandises importées ou exportées par bâtiments étrangers de même que celles importées ou exportées par bâtiments anglais, au point de vue des doits et drawbacks, sous condition de réciprocité. Cet acte fut complété par un autre du 24 juin 1824, autorisant sous la même condition de réciprocité, l'assimilation du pavillon étranger au pavillon national pour le paiement des droits de tonnage. Certains de ces droits avaient été abolis en 1822 sur les bâtiments tant étrangers que nationaux. Mais le Gouvernement ne voulut pas rester désarmé, surtout en présence de nouvelles prétentions des Etats-Unis et il obtint la faculté de se servir des droits additionnels comme moyen de représailles.

Ces deux actes étaient dictés par un sentiment éclairé des intérêts du commerce, mais aussi par l'attitude énergique de certaines puissances, notamment de la Prusse. Ils furent suivis d'une série de traités de navigation, dont le premier fut conclu avec cette puissance.

Dans l'intercourse directe, la concurrence devint entière entre le pavillon britannique et les pavillons étrangers.

En 1825, il y eut une *consolidation*, ou refonte de la législation en matière de douane ; elle fit l'objet de onze actes différents. On formula comme règle générale que les produits d'Asie, d'Afrique et d'Amérique seraient admis sur bâtiments anglais et sur bâtiments des pays de production et de provenance ; puis, pour accroître le commerce d'entrepôt, les marchandises de toutes les parties du monde destinées à l'entrepôt ou à la réexportation furent admises, de quelque port que ce fût, sur navires anglais, de tout pays autre qu'une possession anglaise, sur un navire étranger quelconque. Le tarif contenait l'autorisation de frapper d'une surtaxe d'un cinquième les produits des nations ne traitant pas équitablement le commerce et la navigation de la Grande-Bretagne.

Cette consolidation n'arrêta pas l'ère des réformes. En 1827, on retrancha de la liste des articles énumérés d'Europe, les résines, poils, vinaigre, sel, sucre et potasse, et on y ajouta la laine, le sumac, la garance en poudre et en racine, la soude, le soufre, l'écorce de chêne, le liège, les oranges, les citrons, les graines de lin, de navette et de trèfle. D'autres modifications de détail furent introduites dans l'acte qui fit, en 1833, l'objet d'une nouvelle consolidation (4).

Plusieurs traités furent également conclus ou renouvelés. Celui de 1838 avec l'Autriche apportait une nouvelle dérogation à l'ancien acte de navigation : il admettait au traitement national, pour la coque comme pour la cargaison, les bâtiments de cette puissance arrivant, non plus seulement de Trieste ou de Venise, mais des ports de l'Elbe et du Danube, considérés désormais

(4) C'est aussi en 1833 que l'on permit aux particuliers de faire, concurremment avec la Compagnie des Indes Orientales, le commerce de tous les pays situés au-delà du Cap de Bonne-Espérance, jusqu'au détroit de Magellan.

comme deux voies naturelles d'écoulement des produits autrichiens. Cette clause fut ratifiée par le Parlement, qui, le 10 août 1840, donna au Gouvernement la faculté d'accorder la même facilité aux navires marchands des Etats européens. Les navires du Zollverein purent importer des cargaisons des embouchures de la Meuse, de l'Ems, du Weser, aux mêmes conditions que de leurs propres ports. Les navires russes venant de l'embouchure de la Vistule ou du Niémen furent considérés comme venant d'un port de l'Empire.

Ces avantages étaient subordonnés à la concession d'avantages analogues de la part des pays contractants. L'Angleterre n'allait pas tarder à introduire dans sa législation intérieure des modifications rendant sans objet ces clauses des traités. L'année où fut conclu celui avec l'Autriche, au mois d'octobre 1838, se formait à Manchester l'*Association contre les lois céréales*. Son programme comportait : « l'aboliton totale, immédiate » et sans attendre de réciprocité, de tous droits protec- » teurs quelconques en faveur de l'agriculture, des ma- » nufactures, du commerce et de la navigation ». La question des droits protecteurs l'occupa plus que la navigation proprement dite et elle ne tarda pas à obtenir des résultats. Le 5 mai 1840, sous le ministère de lord Melbourne, un comité choisi dans la Chambre des Communes fut chargé de faire une enquête sur les différents droits perçus sur les importations dans le Royaume-Uni et de calculer si ces droits servaient à la protection des articles similaires, produits du pays ou des possessions anglaises, ou s'ils n'avaient pour effet qu'un accroissement de revenu. La commission entendit trente personnes environ, représentant les branches principales de l'industrie et du commerce, l'Administration des Douanes et la diplomatie économique de l'Angleterre (5). L'influence de cette enquête fut très reconnaissable dans les mesures fiscales adoptées peu après par

(5) Mongredien. *Histoire du libre échange en Angleterre*, p. 35.

Robert Peel. Arrivé au pouvoir en 1841, après les élections qui portèrent Cobden à la Chambre des Communes, il fit adopter, de 1842 à 1845, de nombreuses réductions de droits d'entrée, la suppression des droits d'exportation et l'abolition des restrictions qui existaient dans l'exportation des machines. La question des lois céréales restait toutefois en suspens. Une famine, occasionnée en Irlande par une maladie des pommes de terre, ne permit plus d'ajourner la question. Robert Peel, en désaccord avec ses collègues, abandonna le pouvoir en décembre 1845 et le reprit quelques jours après, à la suite d'une tentative infructueuse de lord John Russell pour former un cabinet. La session de 1846 s'ouvrit le 19 janvier ; le 27, Robert Peel développa son plan de politique financière et commerciale ; il réduisait dans une forte proportion ou supprimait complètement les droits sur plus de 150 articles. Pour le froment, l'avoine, l'orge et le seigle, il proposait de les admettre en franchise à partir du 1er janvier 1849, en les soumettant seulement à une légère taxe nominale d'enregistrement. Le bill fut voté le 15 mai à la Chambre des Communes et le 25 juin à la Chambre des Lords ; le 26, il reçut l'approbation royale. Le même jour, le ministère tombait sur la question du bill pour la protection de la vie et de la propriété en Irlande.

La réforme des lois de navigation suivit celle des tarifs commerciaux. M. Thiers a prétendu, dans son discours sur la proposition Sainte-Beuve, que le bill du 26 juin 1849 fut voté parce que les whigs tenaient à faire quelque chose après ce qu'avait réalisé Robert Peel. Cette mesure paraît plutôt la suite nécessaire des réformes accomplies jusque là. D'ailleurs beaucoup des appuis qu'avaient rencontrés les anciennes lois de navigation leur faisaient défaut. On avait dit qu'elles étaient nécessaires au développement et à la prospérité des colonies, et dans l'Inde, à Singapoure, à la Jamaïque, au Canada, dans la Nouvelle Galles du Sud, des vœux et des pétitions étaient formés pour en obtenir l'abroga-

tion immédiate (6). En Angleterre, les libéraux estimaient que dans la situation présente du monde commercial, il ne pouvait sortir que du bien de l'abrogation des lois sur la navigation et que du mal de leur maintien. Les partisans de l'ancien protectionnisme se montraient de leur côté d'autant plus ardents à défendre l'acte de navigation qu'il constituait le dernier retranchement du système protecteur et qu'ils se rendaient compte que s'il était abrogé, il ne pourrait plus être rétabli. Ces opinions contraires se trouvèrent en présence dans l'enquête à laquelle il fut procédé. En janvier 1847, lord John Russell proposa des bills pour suspendre l'action de l'acte sur l'importation des céréales et des lois sur la navigation jusqu'au 1er septembre suivant. La motion passa sans opposition. Le 9 février, la Chambre des Communes nomma, à la demande de M. Ricardo, un comité d'enquête de 15 membres pour la marine marchande (7). Il siégea du 2 mars au 13 juillet ; 34 personnes, prises dans toutes les situations, furent entendues et 8.060 questions leur furent posées. L'intercourse coloniale, la navigation indirecte, soit avec le Royaume-Uni, soit avec ses possessions, furent des questions vivement débattues. L'interdiction du pavillon tiers encourageait la marine marchande dans chacun des pays avec lesquels l'Angleterre était en relations et devait empêcher aucune d'elles de prendre un grand développement ; mais dans les relations avec les Etats-Unis cette mesure allait directement contre le but ; en excluant les tiers, on livrait au pavillon américain la majeure partie de l'intercourse et on diminuerait cette part en les admettant.

L'interdiction d'importer des ports d'Europe les produits des autres parties du monde destinés à la consommation intérieure du Royaume-Uni fut représentee

(6) Revue britannique de janvier 1848, p. 227. *Les lois sur la navigation et les colonies anglaises.*

(7) Richelot. *Histoire de la réforme commerciale en Angleterre*, t. II, chap. 10.

comme restreignant l'approvisionnement des manufactures en matières premières ; elle agissait comme une prime donnée aux fabricants étrangers aux dépens des fabricants anglais, puisque l'importation des articles manufacturés ne rencontrait aucun obstacle. Cette règle fut une de celles dont l'abolition souleva le plus d'opposition de la part des armateurs. La réciprocité ne devait pas être une condition du remaniement de l'acte: mais les intérêts maritimes, dépouillés de leurs privilèges, devaient être, par compensation, affranchis de leurs charges légales, par exemple des droits qui pesaient encore sur quelques matériaux nécessaires à la construction et de l'obligation de prendre un certain nombre de mousses.

Les tendances libérales furent favorisées par l'attitude de la Prusse qui, pendant que le comité siégeait encore, dénonça le traité du 2 mars 1841. Cet Etat formait alors des plans d'organisation maritime et de droits différentiels de navigation. En outre, en novembre 1847, le ministre des Etats-Unis déclara que la réciprocité serait accordée par son pays.

Le projet fut présenté aux Communes, le 15 mai 1848. Il ne réservait aux nationaux que le cabotage et la pêche côtière. Toutefois la Reine, en son conseil, devait conserver le droit de frapper de surtaxes les bâtiments des puissances qui prendraient des mesures défavorables à la navigation britannique.

Par suite des affaires irlandaises, le bill resta en suspens jusqu'à l'année suivante. Le discours de la Reine à l'ouverture du Parlement, le 2 février 1849, contenait le paragraphe suivant (8) : « Je recommande de nou-
» veau à votre attention les restrictions imposées au
» commerce par les lois sur la navigation. Si vous trou-
» vez que ces lois ne sont pas, en tout ou en partie,
» nécessaires au maintien de notre puissance maritime,
» et qu'au contraire elles entravent le commerce et l'in-

(8) MONGREDIEN. Op. cit, p. 167.

» dustrie, vous serez certainement d'avis qu'il faut sup-
» primer ou modifier leurs dispositions ».

Le projet fut vigoureusement combattu. M. Herries (9) flétrit les attaques dirigées contre un système dans lequel il voyait la pépinière de la marine marchande de l'Angleterre, le fondement de sa suprématie navale. M. Baring fit appel à tous ceux qui attachaient quelque importance au salut national pour voter contre un bill imposé, croyait-il, à un peuple récalcitrant et à un parlement hésitant. Le bill fut néanmoins adopté. La Chambre des Lords procéda, du 9 mars au 6 juillet, à une contre-enquête au cours de laquelle 54 témoins furent entendus et répondirent à 8.745 questions. Dans cette Chambre la majorité fut très faible. L'acte fut promulgué le 26 juin 1849 pour entrer en vigueur le 1er janvier 1850. De ses vingt-deux articles, le premier abrogeait un grand nombre d'actes ou de parties d'actes antérieurs. Dans les autres, la distinction entre les articles énumérés et les articles non énumérés d'Europe était effacée, l'interdiction pour le pavillon tiers d'intervenir dans la navigation avec l'Asie, l'Afrique et l'Amérique, levée ; l'exclusion des pavillons étrangers dans les relations entre le Royaume-Uni et ses possessions disparaissait. Le Gouvernement pouvait, par mesure de représailles, restreindre, au moyen d'ordres en conseil, l'application du nouveau régime ; mais il n'eut jamais à faire usage des moyens de retorsion que lui donnaient les articles 10 et 11 du bill. Deux restrictions seulement subsistaient, concernant l'une le cabotage, l'autre la nationalité des bâtiments.

Le cabotage était réservé en principe ; mais le cabotage colonial, de même que les communications des colonies entre elles, pouvait être ouvert aux étrangers par la Couronne, sur la demande de leurs législatures ; celui de l'Inde pouvait l'être par le Gouverneur général en Conseil.

(9) Mongredien. Op. cit. p. 168.

La construction dans les chantiers du Royaume-Uni ou de ses possessions n'était plus une condition de la nationalité anglaise, mais celle-ci restait obligatoire pour la totalité ou les trois quarts de l'équipage, suivant les cas.

Le système de liberté absolue fut complété par plusieurs lois. Celle du 14 août 1850 supprima les droits sur les bois destinés aux constructions navales. Le 30 juin 1852, le Gouvernement fut autorisé à abolir autrement que par décret, c'est-à-dire par de simples ordres en conseil, les droits différentiels sur les bâtiments des puissances étrangères ou sur les marchandises transportées par eux toutes les fois qu'il serait reconnu que ces puissances traitaient la navigation anglaise sur un pied de réciprocité.

Le 20 avril 1853, les conditions de nationalité relatives à la composition des équipages furent supprimées pour les bâtiments anglais et, le 23 mars 1854, le cabotage du Royaume-Uni fut ouvert à la navigation étrangère.

Le 10 août de la même année, toutes les dispositions concernant la navigation marchande furent réunies en un seul acte ; celui-ci contenait quelques dispositions nouvelles et établissait, notamment, un nouveau mode de jaugeage des bâtiments.

Cet acte marqua l'achèvement de la réforme des lois de navigation, non moins importante par l'influence qu'elle a eue sur les destinées maritimes de l'Angleterre que par celle qu'elle a exercée sur la politique économique des autres peuples.

***

En France, la marine marchande se trouvait dans une situation précaire. A propos de la publication du tableau du commerce et de la navigation pour 1836, le *Journal des Débats* (10) constatait que ce document

(10) Article cité au *Moniteur* du 16 novembre 1837, p. 2357.

révélait, comme les années précédentes, la triste condition de notre industrie maritime. Les mêmes constatations étaient faites dans le Parlement. En 1835, lors de la discussion de la loi de douane, le Président du Conseil établit que la marine marchande était restée stationnaire depuis 1787 et il ajoutait que ce *statu quo* équivalait, en présence de l'augmentation de la population, en présence du développement de l'industrie et du commerce, à un pas en arrière. En 1839, à propos de la discussion sur l'inscription maritime, l'amiral Duperré démontra que notre situation maritime, sous le rapport du commerce, était réellement en décadence et signala la nécessité de donner une impulsion à notre navigation par des mesures commerciales et législatives. La commission chargée d'examiner le projet devenu la loi du 11 juin 1845 déclarait qu'elle ne se faisait aucune illusion sur la portée des changements que le Gouvernement voulait introduire dans nos tarifs, en faveur de la marine : « Ce sont, disait-elle, des améliorations de détail, tandis que notre infériorité tient à » des causes générales qu'il est malheureusement plus » facile de signaler que de détruire ».

Les causes de l'infériorité de notre marine marchande étaient multiples. L'absence de fret de sortie, pour la grande navigation ; l'établissement de voies de communications terrestres plus rapides, pour le cabotage, la réglementation administrative qui imposait de lourdes charges aux armateurs, concouraient pour rendre notre navigation plus chère. On y ajoutait le développement de la sucrerie indigène, mais c'était surtout le système protecteur que l'on rendait responsable de tout le mal ; le renchérissement qu'il causait dans le prix des denrées pesait de tout son poids sur la marine, tandis qu'elle ne profitait que dans une faible mesure des avantages qu'il confère : tous les matériaux nécessaires à la construction, à l'armement, à l'approvisionnement et à l'entretien des vaisseaux étaient portés à des prix de monopole. Notre navigation, disait-on, était la plus

chère de l'Europe et même du monde entier. En compensation, le système protecteur ne pouvait offrir à notre marine que de faibles avantages ; il ne pouvait, comme d'autres industries, lui créer un domaine réservé si ce n'est le cabotage, menacé de ruine par la concurrence intérieure, la pêche, qui ne pouvait se soutenir qu'au moyen de primes, la navigation avec les quelques rares colonies qui nous restaient de notre ancien domaine. Mais dans la navigation de concurrence, la protection des droits différentiels apparaissait pleinement inefficace et ne servant qu'à grever de frais les matières premières destinées à nos producteurs, par suite des circuits que les marchandises faisaient pour échapper à l'impôt. C'est ainsi que les importateurs de laines anglaises faisaient prendre à leur marchandise la voie de la Belgique. Pour éviter la surtaxe qui les aurait atteintes à l'entrée par terre comme à l'importation sous un pavillon étranger, ces laines acquittaient le faible droit dont elles étaient frappées en Belgique et étaient ensuite expédiées en France comme laines belges. Les droits différentiels n'avaient quelque efficacité qu'à l'égard des pays sans marine, en empêchant les pavillons tiers d'intervenir dans nos transports. Mais ces pays sans marine n'avaient guère de commerce et les avantages que nos armateurs retiraient du système protecteur étaient à peu près nuls, alors qu'ils en supportaient toutes les charges.

C'était donc une chimère que de vouloir considérer le système protecteur comme pouvant défendre à la fois l'industrie et la marine ; leurs intérêts étaient contradictoires ; et il est à remarquer que le développement rapide de nouveaux modes de transports a eu une influence puissante sur l'apparition des tendances protectionnistes de notre époque (11).

Cela explique aussi pourquoi les armateurs ne pouvaient accepter la proposition de certains protection-

(11) Bastable. *Théorie du commerce international*, p. 183.

nistes qui leur offraient de faire l'essai de la liberté du commerce en renonçant aux droits différentiels qui protégeaient leur armement. La liberté ne pouvait être acceptée qu'à condition d'être générale, elle ne pouvait qu'être funeste à toute industrie particulière abandonnée à elle-même, alors que les autres la surchargeraient des avantages dont elles profiteraient.

Ni la Restauration, ni la Monarchie de Juillet n'avaient apporté à notre marine marchande le genre de protection qui lui était nécessaire. La police de la navigation avait seulement été dégagée de quelques dispositions gênantes. Plus la décadence se faisait sentir, plus la nécessité de prendre des mesures efficaces apparaissait avec évidence.

Les défenseurs de la marine se divisaient en trois catégories :

Les protectionnistes, demandant la protection pour la marine comme pour toutes les autres industries ;

Les armateurs, libre-échangistes parce que le libre-échange favorise les transports internationaux, mais protectionnistes pour leur industrie spéciale. Ce sont eux qui demandaient, à l'exportation, des primes de sortie, à l'importation, des droits différentiels élevés ; ils étaient aussi partisans de la suppression de la sucrerie indigène, c'est-à-dire du rachat avec indemnité ;

Les libre-échangistes absolus, qui ne voulaient de protection pour aucune industrie, mais qui ne s'opposaient cependant pas à ce que la marine marchande fût dédommagée des charges qui lui étaient imposées dans l'intérêt général.

L'entente était difficile entre ces trois catégories de défenseurs, particulièrement entre les deux premières. Les protectionnistes pouvaient reprocher aux armateurs de vouloir la protection pour eux seuls, mais ceux-ci pouvaient leur répondre que la protection qu'ils accordaient à la marine était rendue illusoire par celle qu'ils accordaient aux autres industries.

Aucune œuvre durable ne pouvait sortir de ces dis-

cussions entre intérêts contradictoires. Les libre-échangistes leur opposèrent des questions de principe. A l'exemple de la Ligue anglaise, ils fondèrent une *Association pour la liberté des échanges* (12). Dès sa formation, elle formula dans sa déclaration la ligne de conduite qu'elle entendait adopter à l'égard de la navigation : « Les règlements et les tarifs auxquels l'industrie » maritime est soumise seraient changés de manière » à permettre à la marine marchande de s'approvisionner librement des matériaux et des objets de tous » genres qui lui sont nécessaires, jusques y compris les » navires tout construits ; à laisser aux armateurs toute » latitude dans les dispositions de leur capital et l'organisation de leurs entreprises ; et à faciliter les rapports avec les marchés extérieurs et notamment les » relations directes avec les entrepôts étrangers pour » l'importation des produits de l'Asie, de l'Afrique et » de l'Amérique. Une loi spéciale déterminerait la progression suivant laquelle les droits différentiels de » pavillon iraient en diminuant et le délai après lequel » ils seraient supprimés » (13).

Ainsi, Bastiat, parlant au nom de l'Association, se prononce pour la suppression des surtaxes, cependant il ne conteste pas la nécessité d'une marine marchande. Bien plus, il reconnaît que la nôtre est en décadence et attribue cette situation au système restrictif (14). Contre les protectionnistes qui citent avec complaisance le chiffre des importations et des exportations, il faut observer que ce qui entre en France n'entre pas en vertu du système restrictif, mais malgré ce régime qui nuit à notre marine, non en raison des choses qu'il laisse entrer, mais en raison de celles qu'il empêche

(12) L'association eut un journal, le *Libre-Echange*, dont le premier numéro parut le 29 novembre 1846 et qui cessa sa publication au mois d'avril 1848.

(13) *Dictionnaire d'économie politique*, v. *Liberté des échanges* (Association pour la).

(14) *Œuvres complètes*, t. II, n° 26, 22 janvier 1847. *Sur l'inscription maritime.*

d'entrer ; il ne nuit pas seulement dans la diminution de nos échanges, mais dans l'obstacle que met la protection à ce que nos navires transportent pour d'autres pays.

Après la protection, il voit dans l'inscription maritime l'autre mal dont souffre notre marine, et c'est par là que s'expliquent ses idées pratiques sur la marine marchande. Elles se trouvent clairement exposées dans trois lettres en faveur du libre-échange écrites aux habitants du Havre et publiées dans cette ville pendant un séjour qu'y fit l'auteur (15). Il y examine la situation qui serait faite, sous l'empire de la liberté du commerce, à notre marine marchande. Selon les uns, les armateurs ne pourraient entrer dans le mouvement anti-protectionniste que sous la réserve des privilèges accordés au pavillon national ; selon d'autres, l'Association se trouverait prise dans une difficulté dont elle ne pourrait sortir, obligée qu'elle serait de renoncer à son principe si elle cédait aux armateurs, ou de perdre leur secours, et même de les avoir pour adversaires si elle leur résistait. Pour lui, les armateurs maintiendraient leurs prétentions, l'Association maintiendrait son principe et, cependant, tous seraient d'accord et marcheraient ensemble vers la solution qu'il entrevoyait dans un avenir prochain, la liberté du travail et de l'échange. Son argumentation était basée sur la distinction entre la marine considérée comme une industrie et la marine considérée comme nécessaire à la défense et à la grandeur nationales. En tant qu'industrie, la marine a droit à la liberté, sans aucune faveur ; elle doit être traitée comme toutes les autres industries. Tout ce que l'on peut dire pour ou contre le travail national subventionné peut être dit pour ou contre les transports nationaux subventionnés. Et si les navires ne pouvant naviguer qu'avec perte voulaient se couvrir

(15) *Œuvres complètes*, t. VII, p. 131 et suiv. Voir notamment la troisième lettre, p. 138.

de cette perte au moyen d'une taxe sur le public, il n'y aurait aucune raison pour ne pas accorder la même protection au fer, au drap, au blé, etc... Si l'on veut être juste, il faut laisser tous les *services humains* s'échanger entre eux sur le pied de la plus parfaite égalité et les protéger *tous* aux dépens les uns des autres, ce qui est absurde, ou n'en protéger aucun (16).

Le principe de l'Association est donc absolu ; mais il n'est pas en désaccord avec cet autre principe : celui qui cause un dommage doit le réparer, celui qui reçoit un service doit le rendre, celui qui exige un sacrifice doit un sacrifice. « Je ne puis séparer, quant à moi, l'idée de » liberté de celle de justice, c'est la même idée sous » deux aspects » Dès lors, s'il arrive que les industries nationales, toutes parfaitement libres, exigent d'une d'entre elles, et dans leur intérêt, des sacrifices particuliers, ne sont-elles pas tenues d'offrir une compensation et pourrait-on voir, dans cette compensation, une dérogation au principe de liberté ? La réponse à la question ainsi posée n'est pas douteuse. Il ne reste qu'à en faire l'application à l'industrie maritime. L'Etat, c'est-à-dire la nation, c'est-à-dire encore l'ensemble des industries, veut se mettre à l'abri des agressions extérieures. Pour cela, il lui faut une marine. Pour créer cette marine, il lui faut recourir à des moyens coûteux et le plus économique lui paraît consister dans l'imposition de charges et d'entraves particulières à la marine marchande ; pour former des constructeurs, défense d'acheter le navire au dehors ; défense de partager la propriété avec les étrangers pour que le navire soit exclusivement français ; pour former les matelots du pays, défense d'en prendre à l'étranger ; défense d'employer à la construction et aux réparations des vais-

(16) Toute ma doctrine économique, a écrit Bastiat, est renfermée dans ces mots : les services s'échangent contre les services, ce qui implique le droit de propriété. *Œuvres complètes*, t. II, n° 49.

Le droit de propriété est, pour Bastiat, le fondement du libre-échange.

seaux d'autres charpentiers ou calfats que ceux qui, étant placés sous un régime exceptionnel, demandent des salaires exceptionnels ; obligation d'embarquer plus d'officiers et de marins qu'il n'en faut, de les nourrir d'une certaine façon, de les rapatrier ; et à la suite de l'énumération de toutes ces charges doit venir naturellement l'énumération des compensations ; et ce qu'il importe de remarquer, c'est que celles-ci sont commandées non seulement par un motif de *justice*, mais encore par un motif de *succès*, car tant de mesures ne peuvent être prises pour aboutir à un désappointement complet, à l'absence totale de moyens de défenses et c'est ce qui arriverait infailliblement en dehors de la compensation : plutôt que de naviguer à perte, les armateurs cesseraient de naviguer.

L'influence libre-échangiste se manifesta, nous l'avons vu, dans le projet de loi de 1847. Il s'inspirait de cette idée que si la navigation française était déchargée des conditions onéreuses auxquelles elle était soumise par notre tarif de douane, tout privilège de pavillon deviendrait inutile, notre marine ne resterait inférieure à aucune marine étrangère. A elles seules, du reste, les mesures envisagées eussent été tout à fait insuffisantes. Elles indiquaient plutôt une tendance vers une politique nouvelle, une première victoire des libre-échangistes.

CHAPITRE V

Les effets du mouvement libéral sur la législation

La Révolution amena au pouvoir l'école socialiste, imbue de la théorie du droit au travail, qui, d'accord à cet égard avec les manufacturiers, déclarait la concurrence destructive de toute industrie, de tout progrès, de toute richesse nationale (1). Aussi eut-elle des conséquences funestes pour la navigation, non seulement par ses effets généraux qui tuèrent la confiance dont les opérations maritimes, toutes à terme plus ou moins long, ont le plus besoin, mais par ses mesures économiques.

La Législative, ayant à statuer sur des traités de commerce et de navigation, dont l'échéance était prochaine, y apporta un esprit hostile à l'extension et à la facilité des relations internationales et annula dans plusieurs de ces traités des articles libéraux que le Gouvernement de Juillet y avait fait insérer.

Il convient de signaler la proposition Sainte-Beuve, déposée à l'Assemblée nationale le 30 décembre 1850 (2). Non seulement le projet abolissait toutes les prohibi-

(1) Amé. Op. cit. t. I, p. 256.
(2) Amé. Op. cit. t. I, p. 267.

tions, supprimait tout droit protecteur sur les substances alimentaires et sur les matières premières, fixait les droits sur les objets manufacturés à 10 ou 20 %, selon la main-d'œuvre, mais encore il établissait la liberté absolue du commerce colonial, permettait de franciser les navires construits à l'étranger et abandonnait tout privilège de pavillon (3). La discussion donna lieu à un important discours de M. Thiers, qui prit, les 27 et 28 juin, la défense du système protecteur. Selon lui, l'abolition de la protection pour tout le monde n'eût pas rendu les armes égales. Appliquant cette observation à la marine, il déclara que notre navigation ne coûte pas plus cher que celle de l'étranger et que le désavantage de notre marine se trouve dans l'absence de fret : nous avons joué à la guerre de tarifs avec les Américains, les Américains ont porté le droit de tonnage à un prix exhorbitant, nous ne pouvions plus entrer en Amérique. il a bien fallu se rendre. La prise en considération fut rejetée, dans la séance du 28 juin, à une forte majorité.

Le Gouvernement aurait volontiers évité la discussion et réservé la question. Napoléon, qui avait assisté en Angleterre au triomphe de la *Ligue*, n'était pas hostile aux idées nouvelles ; mais le moment était mal choisi pour les présenter et les propositions étaient d'ailleurs exagérées. C'est pourquoi le ministre des Finances, M. Fould, dans la déclaration qu'il fit au nom du Gouvernement, dans la séance du 28 juin, s'associa au principe de la protection.

Mais la politique impériale allait tendre, dès le début à la révision de la législation dans un sens libéral.

Dès novembre 1850, le Président avait annoncé, dans son message, une enquête sur la marine marchande. L'Assemblée législative avait nommé une commission chargée d'étudier dans toutes ses parties l'organisation de notre marine militaire ; divisée en sections, elle avait confié à l'une d'elles la tâche d'examiner le rôle de notre

(3) Le rapport de M. Limayrac, déposé le 7 mai, fut une nouvelle manifestation protectionniste.

marine marchande, d'apprécier sa législation, de signaler les obstacles qui nuisent à son essor. Un questionnaire avait été préparé. Présidée par M. Dufaure, cette sous-commission devait tenir sa première séance le 2 décembre 1851.

Les matières premières destinées aux constructions navales furent admises en franchise en même temps qu'un droit de 10 % remplaçait la prohibition qui, depuis 1793, atteignait les bâtiments de mer étrangers. (Décret du 17 octobre 1855). De nombreux articles nécessaires à l'industrie ou constituant un précieux aliment de fret pour notre marine, furent dégrevés par voie de décrets qui reçurent ensuite la sanction législative (lois des 26 juillet 1856, 18 avril 1857, 18 juin 1859).

En 1856, un projet de loi fut déposé, qui supprimait les prohibitions. Les nombreux représentants que les protectionnistes comptaient dans le Parlement, manifestèrent leur opposition à toute tendance libérale. Des protestations surgirent de toutes parts. Le 23 juin, un nouveau projet fut envoyé au Corps législatif pour relever les droits que le premier substituait aux prohibitions. Mais ces concessions ne désarmèrent pas l'opposition et le Gouvernement annonça dans le *Moniteur* du 17 octobre qu'il modifiait le projet de loi soumis au Corps législatif et que la levée des prohibitions n'aurait lieu qu'à partir du 1er juillet 1861. On laissait ainsi à l'industrie le temps de se préparer au nouveau régime. Tout ce temps fut employé à lutter contre les idées libérales, à s'organiser pour la résistance, à empêcher l'enquête projetée par le Gouvernement. Les libre-échangistes s'organisèrent à leur tour et opposèrent pétition à pétition, manifeste à manifeste. La guerre d'Italie vint au secours des protectionnistes. Le 11 mai 1859, M. Rouher, ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics, écrivit à l'Association pour la défense du travail national une lettre annonçant l'ajournement de la question du retrait des prohibitions.

En 1860, le système des surtaxes ne subsistait plus guère qu'à l'égard des transports indirects (4). Pour les relations directes, l'égalité était devenue la règle générale ; vingt-quatre traités, alors en vigueur, avaient été conclus avec les Etats suivants :

Espagne, 20 juillet 1814 ; Etats-Unis, 24 juin 1822 : Brésil, 8 janvier 1826 ; Angleterre, 26 janvier 1826 : Bolivie, 9 décembre 1834 ; Uruguay, 8 avril 1836 ; Mexique, 9 mars 1839 ; Nouvelle-Grenade, 18 avril 1840 et 15 mai 1856 ; Pays-Bas, 25 juillet 1840 ; Danemark, 9 février 1842 ; Vénézuéla, 25 mars 1843 ; Equateur, 6 juin 1843 ; Chili, 15 septembre 1846 ; Guatemala, 8 mars 1848 ; Costa Rica, 12 mars 1848 ; Royaume d'Italie, 5 novembre 1850 ; République dominicaine, 8 mai 1852 ; Paraguay, 4 mars 1853 ; Portugal, 9 mars 1853 ; Honduras, 22 février 1856 ; Russie, 14 juin 1858 ; Salvador, 2 janvier 1858 ; Nicaragua, 11 avril 1859 (5).

***

Des négociations qui n'avaient pas abouti avaient déjà été engagées à diverses reprises en vue de la conclusion d'un traité de commerce avec l'Angleterre. En 1839, Guizot, ambassadeur à Londres, s'en était occupé activement (6). Les négociations furent rompues par la coalition de 1840. Le bill prononçant le rappel de l'acte de navigation en provoqua la reprise ; le cabinet anglais demanda des adoucissements identiques dans les lois françaises ; la question fut mise à l'étude, mais une question préjudicielle d'interprétation et d'application des règles de réciprocité posées par le traité du 26 janvier 1826 interrompit la marche des négociations (7). Le 24 septembre 1852, lord Cowley, chef du

(4) Amé. Op. cit. t. II, p. 166.

(5) *Enquête de* 1862 *sur la marine marchande*, t. I, p. 10.

(6) V. ses *Mémoires*, t. V, p. 31 et 32.

(7) Rapport sur le traité du 23 janvier 1860, présenté à l'Empereur le 24 janvier, cité dans l'*Enquête parlementaire de* 1870 *sur la marine marchande*, p. 280.

Foreign Office, adressa à notre ministre des Affaires étrangères un memorandum dans lequel il indiquait les bases sur lesquelles reposait, selon lui, le projet de négociations. Le traité à intervenir, y était-il dit, devait règler toutes les questions commerciales d'après les principes d'une juste et libérale réciprocité et les remaniements du tarif français, être assez complets pour donner une vive impulsion aux échanges entre les deux pays (8). Le Gouvernement français eût été tout disposé à entrer dans ces vues si ses tentatives libérales n'avaient échoué devant les Chambres. La guerre d'Orient survint et la solution fut encore ajournée.

C'est alors qu'une campagne fut engagée, de son propre mouvement, par M. Michel Chevalier : il voulait amener l'Empereur à faire usage de l'article 6 de la Constitution, qui lui accordait le droit de conclure seul les traités de commerce et il atteignit son but.

Le 15 janvier 1860, le *Moniteur* publia la lettre adressée le 5, par l'Empereur, à M. Fould, ministre d'Etat, Après avoir exposé toutes les mesures à prendre en faveur de l'agriculture et de l'industrie, il parle du commerce. « L'encouragement au commerce par la » multiplication des moyens d'échange viendra alors » comme une conséquence naturelle des mesures pré- » cédentes. L'abaissement successif des impôts sur les » denrées de grande consommation sera donc une né- » cessité, ainsi que la substitution des droits protec- » teurs au système prohibitif qui limité nos relations » commerciales ». Et, en fin de la lettre, résumant les bases de son programme, il indique : la suppression des droits sur les laines et les cotons, la réduction successive sur les sucres et les cafés, la suppression des prohibitions, la conclusion de traités de commerce avec les puissances étrangères.

On remarque, dans cette énumération, l'absence des

(8) Octave Noël. *Histoire du commerce extérieur de la France*, p. 157.

mesures concernant la navigation. En effet, la pensée du développement des stipulations du traité de 1826, envisagée dans les négociations antérieures, fut abandonnée et les réserves de nos ministres sur ce point important furent posées dans l'article 3 du traité. Les dégrèvements de tarifs prévus par la convention qui devaient être réalisés à des dates échelonnées du 1er juillet 1860 au 1er octobre 1861, ne devaient pas déroger à nos taxes différentielles de pavillon et de provenance.

Le traité fut signé le 23 janvier. Il provoqua dans les ports de mer beaucoup d'enthousiasme et rencontra beaucoup d'opposition dans les villes de fabriques. Dans une brochure intitulée : *Le traité avec l'Angleterre*, Casimir Périer, parlant de tentatives possibles plus avancées encore, dit : « On prétendra trouver » l'expression des vœux d'un pays qu'on n'a garde de » consulter dans quelques ports de mer, chez quelques » négociants dont plusieurs sont étrangers, dont d'au- » tres, cosmopolites par nature et par intérêt, ne voient » dans les relations internationales que des échanges » et des commissions ». On a également prétendu que le traité n'avait pas été uniquement la conséquence d'un entraînement d'opinion, mais une concession faite à l'Angleterre pour mettre fin aux difficultés soulevées par son Gouvernement à l'occasion de l'annexion de la Savoie à la France. Quoi qu'il en soit, la lutte s'engagea au Corps législatif à propos d'un projet de loi destiné à dégrever les matières premières employées dans l'industrie textile. Ce dégrèvement, qui privait le Trésor d'une de ses ressources, ne pouvait devenir définitif qu'en vertu d'une loi. L'exposé des motifs s'expliquait sur l'article 3 du traité et blâmait le Gouvernement de la Restauration d'avoir livré notre marine marchande à la concurrence de l'Angleterre et des Etats-Unis.

Le *Moniteur* du 19 février publia un rapport daté de la veille, adressé à l'Empereur, par M. Rouher, sur

la refonte du tarif des matières premières. « D'après » la volonté de votre Majesté, disait-il, le droit sur les » laines doit disparaître. Toutefois, préoccupé de l'in- » térêt de notre marine, vous avez voulu qu'une sur- » taxe de navigation modérée vint lui donner la possi- » bilité de prendre part au transport des laines ».

Pour le coton, « il s'agit d'effacer complètement les » taxes de douane pour les importations directes par » navires français et de maintenir, mais aussi modérée » que possible, une surtaxe de provenance et de pavil- » lon afin de ménager l'intérêt maritime ». Pour les cotons, d'ailleurs, en présence du traité du 24 juin 1822, la question était sans grande importance, les navires américains nous apportant les 9/10e des cotons alimentant nos manufactures. La réforme s'étend aux agents secondaires de la fabrication (matières tinctoriales et produits chimiques), tous traités de la même façon au point de vue du pavillon et de la provenance.

Le projet de loi concernant le tarif des laines et cotons (et autres matières premières fut présenté au Corps législatif le 13 mars. La commission nomma M. Pouyer-Quertier rapporteur ; il se montra nettement protectionniste. Au cours de la discussion, qui dura du 28 avril au 2 mai, M. Baroche, président du Conseil d'Etat, défendit la politique impériale, en appuyant habilement sur cette maxime de M. Thiers : « Toute » industrie qui aura atteint sa croissance ne devra » plus être protégée ». La loi fut promulguée le 5 mai. Le nouveau régime consistait dans l'exemption des droits à l'importation des pays hors d'Europe, par navires français, et dans le maintien, en ce qui touchait les importations des entrepôts d'Europe ou de tous lieux, par bâtiments étrangers et par terre, de surtaxes destinées à protéger notre navigation (9).

(9) Exemple. — *Cachou :*
Par navires français des pays hors d'Europe : exempt.
Par navires français d'ailleurs : 2 francs les 100 kil.
Par navires étrangers et par terre : 4 francs les 100 kil.

Un autre projet de loi, déposé le 24 mars et devenu la loi du 23 mai, établissait pour les sucres, les cafés, les cacaos et les thés une tarification analogue à celle adoptée dans la loi du 5 mai.

Dans beaucoup de cas, surtout avant la réforme introduite par ces deux lois, la surtaxe de provenance égalait, si même elle ne dépassait pas, la totalité du prix du fret. Les armateurs reconnaissant l'exagération de ce système, avaient déclaré qu'une surtaxe de 30 ou de 20 francs par tonneau de fret, selon que la marchandise est originaire des pays situés au-delà ou en en deçà des caps Horn et de Bonne-Espérance, était suffisante pour sauvegarder le pavillon français. La protection avait été contre le but qu'on s'était proposé et on avait compris qu'il fallait, avant tout, constituer de grands marchés et que, pour arriver, on devait admettre, dans une certaine mesure, l'intervention des pavillons étrangers, non pas seulement pour les marchandises puisées dans les entrepôts, mais encore et surtout pour celles qui sont importées des pays de production.

Les Chambres de commerce, consultées par le ministre sur la question de savoir si l'on pouvait réduire la surtaxe à 30 et 20 francs selon la provenance, avaient répondu pour la plupart affirmativement.

Le système consacré par les lois des 5 et 23 mai 1860 tendait à faire disparaître l'échelonnement des droits différentiels selon la distance que la marchandise devait parcourir et remplaçait ce système compliqué par une disposition fort simple qui n'admettait de droits différentiels que pour les provenances des lieux de production et d'entrepôt. En ce qui concerne le pavillon français, notre législation n'admettait plus, en principe, au moins pour les principales marchandises, qu'une situation privilégiée, à savoir une modération de taxe lorsqu'il importait directement la marchandise du pays de production. Dans toute autre circonstance, le pavillon français était traité comme le pavillon étranger.

Les 12 octobre et 16 novembre 1860, des conventions complémentaires fixèrent les droits d'entrée notamment, l'une pour l'industrie métallurgique, l'autre pour l'industrie textile. La première convention confirmait l'article 3 du traité du 23 janvier et, par suite, excluait du bénéfice du traité l'importation indirecte, même par bâtiments français ou britanniques, et soumettait aux surtaxes de pavillon les bâtiments tiers important directement d'un port du Royaume-Uni des produits d'origine britannique. Un décret du 28 octobre 1860 précisa le taux des surtaxes applicables aux navires des tierces puissances.

Nos manufacturiers s'étaient plaints de surpayer les laines d'Australie, les cotons et les jutes de l'Inde, à l'importation directe du pays de production par bâtiments français (10). Ils avaient demandé la faculté de les recevoir librement par navires anglais ou de les acheter dans les entrepôts britanniques, et l'on n'avait pas cru devoir leur refuser cette concession restreinte. La convention du 26 novembre régla que les jutes, les cotons de l'Inde et les laines d'Australie importés des entrepôts du Royaume-Uni par des bâtiments de la même puissance, seraient exemptés, à leur entrée en France, du paiement des surtaxes établies par la loi du 5 mai. Nos arrangements avec l'Angleterre ne faisaient que cette exception au régime des droits différentiels de provenance et de pavillon.

De nouvelles facilités furent accordées par les conventions conclues avec d'autres Etats.

Par le traité du 17 janvier 1863, les bâtiments italiens à vapeur étaient admis à faire le cabotage dans nos ports, à charge de réciprocité ; cette facilité a été retirée par l'article 12 du traité du 12 juillet 1886. Le traité du 7 juillet 1865 avec les Pays-Bas contenait une clause en vertu de laquelle cinq ports hollandais étaient considérés comme avant-ports du Zollverein. Les pro-

(10) Amé. Op. cit. t. II, p. 166.

duits du Zollverein expédiés de ces ports étaient admis à l'importation par terre, en exemption de surtaxe aux mêmes droits que les similaires des Pays-Bas. Le dernier en date de ces traités, conclu avec l'Autriche le 11 décembre 1866, devait rester en vigueur jusqu'au 1er janvier 1877. Les évènements allaient, comme nous le verrons, lui donner une importance capitale.

En outre, des dispositions intéressant la marine se retrouvent dans un certain nombre de lois spéciales sur les céréales, les colonies, les sucres.

Dans le projet de loi concernant les céréales et autres denrées alimentaires, déposé le 21 mars 1761 et supprimant le système de l'échelle mobile, il était prévu une surtaxe pour les grains et farines qui n'arriveraient pas directement des lieux de production. Elle fut supprimée par la commission et le droit différentiel de pavillon fut fixé à 0 fr. 50 (loi du 15 juin 1861).

La loi du 3 juillet 1861, réglant les rapports de la France avec les colonies des Antilles et de la Réunion et étendue à toutes les colonies par décrets postérieurs, supprima les réserves relatives à l'intercourse coloniale. Elle maintint, sur les navires étrangers, une surtaxe calculée d'après le tonneau d'affrètement.

La loi du 26 mai 1863 ordonna de retenir la moitié de la surtaxe de pavillon à l'exportation des raffinés provenant des sucres bruts importés par navires étrangers.

Certaines de ces mesures causaient un préjudice à notre marine. Les ports de mer se plaignaient. Leur opposition, surexcitée, devint l'occasion de débats et d'enquêtes qui aboutirent à la loi du 19 mai 1866 supprimant les surtaxes de pavillon. Avant d'aborder l'étude de cette enquête, qui provoqua un bouleversement complet de la politique maritime de la France, il convient de passer rapidement en revue la législation des pays étrangers.

Celle de l'Angleterre nous est déjà connue (11).

Aux Etats-Unis il existait sur les importations par bâtiments étrangers un droit différentiel sur les marchandises, résultant de l'acte du 30 août 1812, qui le fixait à 20 % du taux des droits de tarif pour les marchandises importées des ports situés à l'Est du cap de Bonne-Espérance et à 10 % pour les marchandises importées d'autres ports. De plus, la réciprocité était dans ces matières, la règle de l'Union. Les seuls motifs d'exception au paiement des droits différentiels étaient soit les stipulations de traités garantissant la franchise, soit la franchise déclarée par proclamation du Président pour les bâtiments des Etats n'imposant pas de droits différentiels à ceux des Etats-Unis. Sous ce régime, la marine américaine était des plus brillantes, cela dura jusqu'à la guerre de Sécession. En 1861, elle était la seconde marine du globe, proche de la marine anglaise. C'est qu'au temps des navires en bois, les Américains avaient l'avantage sur l'Europe. Aussi dans les discussions du Congrès au sujet de la surtaxe de pavillon, personne ne demandait cette surtaxe comme une protection nécessaire aux navires américains ; on l'établit seulement pour compenser celles qui étaient en usage dans les ports européens. Et l'effort des Etats-Unis pour arriver à leur suppression se poursuivit sans relâche jusqu'en 1849, date où l'Angleterre et l'Amérique s'assurèrent une complète réciprocité pour leurs transports maritimes.

La Prusse fit également de la réciprocité sa règle de conduite. L'article 5 de la loi du 21 avril 1818 était ainsi conçu : « Le principe de la liberté du commerce » doit servir de base pour toutes les négociations fu» tures avec les autres Etats. Les facilités dont les » régnicoles prussiens jouissent dans d'autres pays » pour le commerce, devront être compensées, autant » que le permettra la diversité des rapports, par des

(11) Les renseignements qui suivent sont presque intégralement puisés dans l'*Enquête de* 1862, t. I, p. 36 et suiv.

» facilités égales, et on devra même, dans l'intérêt des » transactions réciproques, faire, toutes les fois que ce » sera nécessaire, des traités spéciaux de commerce ». D'autre part, l'article 39 du pacte d'association disait : « Les hautes parties contractantes s'efforceront de pro- » curer au commerce de leurs sujets toutes les faci- » lités et tous les développements possibles à l'aide de » traités de commerce avec d'autres Etats » (12).

Mais, ainsi que le fait remarquer Richelot, une protection qui consiste soit à surimposer les marchandises importées des entrepôts d'Europe ou par navires étrangers, soit à dégrever celles qui sont directement importées du pays d'origine sous le pavillon national, n'avait rien de contraire à l'esprit du tarif. Les bases du régime de la navigation, en ce qui touche les droits différentiels, ont été posées dans l'ordre du cabinet du 20 juin 1822. Aux termes de cet acte, il est perçu dans tous les ports prussiens une surtaxe de pavillon sur les navires étrangers non assimilés entrant ou sortant avec chargement. Cette surtaxe est fixée comme suit :

Navires chargés	entrant, les 100 kilos..	4 francs.
	sortant —	2 francs.

Moitié des droits ci-dessus pour les navires entrant ou sortant avec quart de chargement ou moins.

Le Zollverein eut surtout pour but, dans ses négociations avec certains pays d'Europe, de faciliter à ses bâtiments l'accès de la mer. S'il ne put obtenir du Danemark la suppression du péage du Sund, il conclut avec la Belgique, pour six ans; le 1er novembre 1844, un traité stipulant la réciprocité du traitement national pour les droits qui portent sur le corps des navires comme pour ceux qui affectent la cargaison.

Avec la Hollande, il fut plus difficile de s'entendre. En présence du mauvais vouloir du cabinet de la Haye,

(12) Nous avons vu que l'attitude de la Prusse ne fut pas sans influence sur la politique anglaise.

qui multipliait sur le Rhin les difficultés et les frais pour la batellerie prussienne, le Zollverein prit des mesures de rétorsion qui provoquèrent des ouvertures, suivies de la convention du 3 juin 1837, par laquelle les deux puissances accordaient à leurs navires respectifs la réciprocité du traitement national pour la navigation à la fois fluviale et maritime. Les autres Etats allemands du Rhin participaient au bénéfice de ce traité, qui n'avait pas cessé d'être en vigueur en 1862.

Il n'y avait pas de droits différentiels en Hanovre, en Mechlembourg-Schwérin et à Hambourg. En Oldenbourg, sur les droits de *port* il existait une réduction de 25 % en faveur des bâtiments nationaux et des bâtiments étrangers assimilés. Dans les villes anséatiques, les navires étrangers non assimilés étaient passibles d'un droit de tonnage double de celui acquitté par les navires nationaux.

Aux Pays-Bas, la loi du 26 août 1822 accordait à toutes les marchandises importées ou exportées sous pavillon national une réduction de 10 % sur le montant des droits d'entrée ou de sortie ; de plus, la loi du 11 janvier 1845 allouait des faveurs spéciales à dix-sept articles quand l'importation en avait lieu par navires nationaux. Ce régime fut aboli par la loi du 8 août 1850 avec deux réserves : la première, subordonnant à l'accomplissement de certaines conditions la faculté, pour les pays étrangers, d'importer sur leurs navires, dans les Pays-Bas, les produits des possessions néerlandaises ; la seconde, autorisant le cabinet de la Haye à user de représailles contre les puissances qui répondraient par un traitement rigoureux à la concession faite du traitement national dans la navigation tant directe qu'indirecte.

Le droit différentiel sur la coque établi par la loi de 1822 avait d'abord été rendu uniforme, puis aboli (loi du 14 juillet 1855). Aux Indes Orientales, les marchandises importées ou exportées sous pavillon étranger payaient, en principe, le double du droit qu'elles acquit-

taient sous pavillon néerlandais. (Tarif des 25 septembre et 10 novembre 1817 et 1er janvier 1838).

En Belgique, la loi des Pays-Bas du 26 août 1822 resta en vigueur après la séparation. Les droits différentiels furent l'objet d'une étude approfondie dans le Parlement belge. La Chambre des Représentants trouva dans les facilités accordées aux relations avec les entrepôts d'Europe, et dans l'importation des produits transatlantiques par le commerce maritime étranger presque aux mêmes conditions que par le commerce national, les causes qui arrêtaient le développement de la marine marchande et des exportations. Cette étude eut pour résultat la loi du 21 juillet 1844. Elle établissait des droits différentiels spéciaux pour certaines marchandises, accordait une réduction de 20 et de 10 % des droits généraux du tarif, en certains cas, aux autres marchandises importées sous pavillon belge et augmentait de 10 % le droit applicable à ces marchandises importées sous pavillon étranger et, par rivières et canaux, sous pavillon quelconque.

En 1852, un arrêté royal suspendit l'arrêté des droits différentiels déjà battu en brèche par plusieurs traités en maintenant la réduction en faveur des importations, par mer, sous pavillon belge, de certaines marchandises. Cette suspension avait été prorogée en 1853 et 1855. En 1856, une loi du 19 juin supprima le régime des droits différentiels, en réservant au Gouvernement le droit d'mposer des surtaxes aux importations d'un pays dans les ports duquel les marchandises importées par navires belges ne seraient pas placés sur un pied d'égalité avec les importations par navires nationaux dudit pays.

Au Danemark, les navires étrangers non assimilés aux navires nationaux payaient une surtaxe de 50 % des droits de navigation. La Norvège n'avait pas de droits différentiels. En Suède, ce régime fut aboli par le tarif entré en vigueur le 1er janvier 1858. En Russie, il résultait d'un ukase du 19 juin 1845, que les mar-

chandises importées sous pavillon étranger, quelle qu'en fût la provenance, payaient un droit additionnel de 50 % en sus des droits dont ces mêmes marchandises étaient frappées en vertu des dispositions du tarif. En outre, les navires étrangers étaient assujettis à un droit de tonnage spécial. Ces taxes n'étaient pas appliquées aux navires des puissances étrangères qui accordaient au pavillon russe le traitement national résultant soit de traités spéciaux, soit de la législation du pays.

En Espagne, le droit différentiel de pavillon était de 20 % du droit de douane, conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1849, reproduites dans la publication du 2 octobre 1857. Cette proportion s'élevait pour les produits qui contribuaient efficacement à l'entretien de la navigation nationale. Les droits frappant la coque du navire étaient doublés.

L'article 27 des observations préliminaires du tarif des douanes portugaises, publié le 18 décembre 1861, soumettait à une taxe de 1/5 en sus des droits inscrits au tarif l'importation par les bâtiments étrangers dans le commerce indirect. Il était fait exception à cette disposition pour les produits du sol ou de l'industrie des colonies étrangères arrivant par bâtiments du pays de production et de leurs ports. Les droits frappant la coque des navires étaient doublés.

Une loi du 6 juillet 1850 abolit, dans les Etats Sardes, tous les droits différentiels de douane et de navigation, quels que fussent leurs titres et leurs dénominations, en faveur des pays accordant au pavillon sarde le traitement national. Le Gouvernement se réserva, en outre, la faculté d'accorder l'abolition des droits même aux nations qui, sans offrir la réciprocité, accorderaient des avantages correspondants ayant pour objet de favoriser le pavillon sarde. Ce régime a été étendu par décrets, à partir de juillet 1859, aux différentes parties de l'Italie.

En Autriche, les droits différentiels ne portaient que sur la coque des bâtiments. En Grèce et en Turquie, il n'existait aucune taxe de cette nature (18).

⁂

L'enquête de 1862 fut une enquête administrative. On regretta qu'elle ne fût pas parlementaire, ce qui lui aurait donné plus d'autorité morale (14). A la suite d'un rapport adressé le 1er mai 1862 à l'Empereur par M. Rouher, le Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie en fut chargé.

Un questionnaire avait été préparé. Il comprenait 58 questions divisées en cinq paragraphes intitulés : « des navires (20 questions), des équipages (5 questions), des règlements maritimes (7 questions), des éléments divers des frais de navigation (10 questions), de la législation douanière et des traités de commerce ». Ce dernier paragraphe est reproduit ci-après :

1° Les modifications apportées depuis deux ans au tarif des douanes ont-elles exercé une influence sur les opérations maritimes ?

2° Quel est, sur les transports maritimes, l'influence générale du régime douanier établi au profit de l'industrie ?

3° Quelles sont, dans le régime commercial actuellement en vigueur, les modifications qui paraîtraient susceptibles de développer notre marine marchande ?

4° Quelle est, sur notre navigation, l'influence des surtaxes établies sur les pavillons étrangers, et l'influence des droits de tonnage ?

5° Y aurait-il utilité à autoriser, à titre général, la francisation des navires construits à l'étranger ?

(13) Dans le premier volume de l'*Enquête de* 1862, les régimes adoptés dans un certain nombre d'autres états, notamment de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud, sont également passés en revue. Ils ne nous ont pas paru présenter un intérêt suffisant pour qu'il fût nécessaire de les rappeler ici.

(14) Henri Galos. *L'enquête sur la marine marchande*, brochure parue en 1865.

6° A quelles conditions cette francisation pourrait-elle être accordée ?

Pourrait-elle être accordée en franchise complète ?

7° Ne conviendrait-il pas, dans ce cas, et dans l'intérêt de nos constructeurs, de faire revivre les dispositions du décret du 17 octobre 1855, qui avait autorisé l'importation en franchise complète de tous les objets nécessaires à la construction et au gréement d'un bâtiment de mer ?

8° Comment les traités de navigation qui impliquent la réciprocité s'exécutent-ils ? Peuvent-ils favoriser des usurpations de pavillons tiers ?

9° Quelle a été l'influence de l'abaissement du droit d'entrée à l'égard des poissons de pêche anglaise ou belge sur le prix de vente du poisson de pêche française ?

10° Quelle influence la législation des principaux pays de navigation, et notamment les réformes accomplies dans la Grande-Bretagne, dans les Pays-Bas, peuvent-elles exercer sur la marine marchande française ?

Suivent six questions relatives au cabotage.

L'enquête dura longtemps. Le Conseil supérieur y consacra 37 séances, dont 21 pour l'audition des déposants et 16 pour les délibérations. Sur ce nombre, 6 séances de dépositions et 9 séances de délibérations furent employées spécialement à la question des sucres. Il y eut donc, pour l'enquête sur la marine marchande, 15 séances de dépositions et 7 de délibérations. La première fut tenue le 2 juin 1862, la dernière le 30 janvier 1865 (15).

Les Chambres de commerce furent invitées à désigner ceux qu'elles désiraient faire entendre et les Préfets devaient indiquer les autres personnes qu'ils jugeraient en état de fournir des témoignages utiles. Un

(15) Les travaux de la commission forment trois gros volumes in-4° édités par l'Imprimerie nationale, le 1er en 1863, le 2e et le 3e en 1865. Le dernier comprend l'enquête spéciale sur le commerce et la navigation de l'Algérie.

certain nombre de déposants étrangers furent entendus par le Conseil supérieur : M. Lindsay, membre de la Chambre des Communes pour la ville de Sunderland et armateur à Londres (16), MM. Clint et Harrison, armateurs à Liverpool, M. Mallet, attaché au *Board of Trade*, MM. Nolting, Wartmann, Godeffroy, Honan, Oswald, Schon, tous de Hambourg.

Les modifications apportées depuis deux ans au tarif des douanes avaient eu, dans l'ensemble, un résultat favorable, elles avaient augmenté la masse des opérations ; mais certaines industries en avaient souffert ; au nombre de celles-ci, il fallait, d'après l'avis à peu près unanime des représentants de l'armement, ranger la navigation au long cours. Plusieurs explications étaient données de sa souffrance : l'instabilité de la législation avait jeté l'incertitude dans les esprits et entravé les opérations maritimes ; pour d'autres, ces changements avaient peu pesé sur les opérations et le malaise venait surtout de la crise de 1857-1858, dont les désastreuses conséquences n'étaient pas encore réparées au moment où était survenue la crise américaine. Pour d'autres, enfin, la marine était sacrifiée depuis longtemps par les lois de navigation et les traités de réciprocité ; la façon dont ceux-ci étaient exécutés aggravait encore la situation de nos navires. C'est ainsi qu'il existait en Angleterre, sur nos bâtiments, des taxes locales que les Anglais n'avaient pas à supporter dans nos ports ; les différences dans les méthodes de jaugeage se retournaient aussi contre nous ; on se plaignait de fraudes, quoique peu nombreuses, dans l'exécution des traités ; des navires hollandais, hanovriens, autrichiens, grecs, étaient accusés d'usurper le pavillon russe et de bénéficier ainsi indûment du régime de faveur accordé à ce dernier.

(16) Dans l'*Enquête de* 1870, p. 343, M. Lindsay fut signalé comme ayant été « un de ces agents officieux que le Gouvernement anglais envoie très utilement, quitte à les désavouer quand ils ne réussissent pas ».

Cette situation avait empiré, à la suite de la réduction des droits différentiels à 2 francs et 3 francs par 100 kilogrammes : on n'aurait pas dû toucher aux surtaxes avant d'avoir affranchi la marine des charges qui la grèvent.

Spécialement le dégrèvement sur les matières premières au profit de l'industrie et la possibilité de les importer, dans certains cas, des entrepôts anglais avec exonération des surtaxes, avaient entraîné, dans notre navigation directe et, par conséquent, dans le fret de notre navigation lointaine, des réductions considérables. Cette concurrence des entrepôts fut très attaquée et était généralement considérée comme plus redoutable que celle résultant de l'assimilation des pavillons.

Si les divergences d'appréciation étaient, en somme peu nombreuses, il n'en était pas de même en ce qui concerne les mesures à prendre. Les villes industrielles demandaient la liberté complète, la réforme de la marine marchande apparaissant comme le complément de la réforme économique. Les étrangers abondaient dans le même sens. La stabilité de la législation douanière était aussi considérée comme nécessaire.

La marine étant dépouillée de ses avantages, il fallait, comme pour les autres industries dont on avait dégrevé les matières premières, la mettre à même de se procurer dans de bonnes conditions sa matière première, c'est-à-dire le navire (17). Mais tandis que les uns auraient voulu l'admission des navires libre de tous droits, d'autres étaient opposés aux francisations ou demandaient qu'elles fussent taxées tout au moins jusqu'au moment où la construction française serait en mesure de lutter contre la concurrence étrangère. M. Quesnel, du Havre, eût préféré au droit une prime à la construction, on aurait vu ainsi la charge que l'in-

(17) La réforme de l'inscription maritime fut aussi fréquemment demandée, bien que M. Rouher eût formellement exclu cette question des délibérations du Conseil supérieur, comme ressortissant exclusivement au département de la marine.

térêt dont il s'agit pouvait imposer au pays (18). La plupart, d'ailleurs, même ceux qui regrettaient la modification des surtaxes, prenaient leur parti des réformes accomplies, et, n'attendant plus la prospérité de la marine que de la liberté, envisageaient la possibilité de la suppression des droits différentiels dans un temps limité, trois, quatre ou cinq ans.

Mais les partisans des surtaxes n'avaient pas désarmé, et, alors que le principe même de ce mode de protection se trouvait mis en question, ils en discutaient les conditions d'application. Si la nécessité de faire payer plus cher pour les provenances des entrepôts est souvent exprimée dans l'enquête, la surtaxe de pavillon n'est pas même jugée toujours nécessaire. Sous l'ancienne législation, la surtaxe d'entrepôt était moins élevée que la surtaxe de provenance. Cependant, bien que cette différence fût plus apparente que réelle, par suite des frais d'escale, de débarquement et de rembarquement des marchandises dans le port d'entrepôt, le Corps législatif avait estimé en 1860 qu'il fallait établir l'égalité ; toutes les lois votées depuis celle du 5 mai 1860 avaient maintenu cette égalité, mais on en était venu à estimer que la surtaxe d'entrepôt devait être plus élevée.

L'enquête fut conduite dans un esprit nettement libéral. Elle consiste moins en dépositions qu'en interrogatoires dirigés de façon à amener les réponses les plus favorables à la solution que voulait atteindre le Gouvernement. Cet esprit se reflète dans le rapport. MM. Combes, Piérard et Franque furent chargés de ramener à des termes précis les points qui devaient être l'objet des délibérations du Conseil supérieur et de formuler les questions sur lesquelles il aurait à émettre un avis. Ils résumèrent (19), dans l'ordre du questionnaire, les

(18) Il est souvent question, dans l'enquête, des navires en bois. Le fer n'avait pas encore pris, dans la construction, l'importance qu'il aura lors de l'*Enquête* de 1870.

(19) *Enquête de* 1862 *sur la marine marchande*, t. II, p. 523..

faits principaux sur lesquels il avait été déposé et exposèrent les réclamations, souvent contradictoires, avec les arguments à l'appui de chaque opinion. Ils citaient aussi les faits nouveaux qui s'étaient produits depuis la clôture de l'enquête. Les Chambres de commerce des principaux ports de l'Océan, Le Havre, Nantes et Bordeaux avaient demandé que les surtaxes, au lieu d'être uniformes, fussent variables avec la nature des marchandises et croissantes avec la valeur des produits transportés. Si une différence de 20 à 30 francs suffisait pour qu'on donnât la préférence au pavillon français quand il s'agissait de marchandises encombrantes ou de faible valeur, elle était absolument sans influence à l'endroit de marchandises de prix plus élevé, comme les soies, les indigos, la cochenille. Il eût donc été plus rationnel de classer les marchandises en un petit nombre de catégories, trois par exemple, et de faire varier le chiffre de la surtaxe de l'une à l'autre en raison de la valeur moyenne des produits. La Chambre de commerce de Marseille s'était rangée, sur ce point, à l'opinion des ports de l'Océan.

De vives doléances furent aussi adressées par les mêmes Compagnies au ministre du Commerce au sujet de l'intervention de plus en plus active des entrepôts anglais dans nos approvisionnements en marchandises originaires de l'Inde, particulièrement des cafés, cotons, jutes et laines d'Australie qui étaient l'objet de stipulations insérées dans les traités de commerce avec l'Angleterre et la Belgique. En vertu du traité franco-belge, dont l'Angleterre avait été immédiatement appelée à profiter, les cafés importés par navires français ou belges ou par terre des entrepôts belges, payaient une surtaxe de 5 francs par 100 kilogrammes, équivalant à 45 francs par tonneau de mer, dont le poids est de 900 kilogrammes. Sous le régime de la loi du 23 mai 1860, la surtaxe pour les cafés provenant des entrepôts d'Europe était de 9 fr. 60 ; elle avait donc été réduite de près de moitié. Il en résultait que les entrepôts, qui

n'avaient expédié en France que 42.821 kilogrammes de café dans le courant de l'année 1859, nous en avaient expédié 4 millions de kilogrammes en 1862.

Les cotons en laine de l'Inde, importés des pays d'origine ou des entrepôts anglais sous pavillon français ou britannique, étaient exempts de droits, en vertu de la convention du 16 novembre 1860. Cette exemption, sans inconvénient lorsque la presque totalité du coton employé dans nos manufactures venait des Etats-Unis sous pavillon américain, avait pris une importance considérable à la suite de la guerre de Sécession, car les cotons de l'Inde étaient devenus la matière principale de nos approvisionnements.

La convention du 16 novembre 1860 exemptait aussi de droits les jutes et les laines d'Australie importés des entrepôts anglais sous pavillon français ou britannique. Antérieurement le jute, en provenance des entrepôts, était assujetti à une surtaxe de 9 fr. 60 et la laine à une surtaxe de 3 francs par 100 kilogrammes. Aussi ces articles, qui auraient pu fournir un aliment important de fret à notre navigation lointaine, nous arrivaient à peu près en totalité des entrepôts.

Les rapporteurs opposaient à ces considérations des arguments déjà produits au cours de l'enquête. L'exemption des droits sur le jute était justifiée par la faible valeur de cette marchandise ; l'intérêt des manufacturiers et des consommateurs dominait ici l'intérêt du commerce maritime. Quant aux laines d'Australie, les mesures prises précédemment en vue d'en favoriser l'importation directe étaient restées sans résultat ; ceux qui l'avaient tentée avaient subi des pertes.

En ce qui concerne les cotons originaires de l'Inde, l'importation en était complètement nulle, malgré la détaxe considérable dont ils bénéficiaient par rapport aux cotons des Etats-Unis, sous l'ancienne législation. La loi du 5 mai 1860 supprima les droits et ne laissa subsister que la surtaxe de 3 francs sur les provenances des entrepôts, surtaxe qui fut elle-même supprimée

pour les cotons de l'Inde par la convention du 16 novembre. Cette mesure, incontestablement avantageuse aux manufacturiers et aux consommateurs français, n'aurait eu que des résultats insensibles pour notre commerce maritime sans la guerre d'Amérique. Elle ne pouvait être modifiée que du consentement de l'Angleterre.

Quant aux cafés de l'Inde, l'augmentation de l'importation des entrepôts ne pouvait être contestée. Si les conventions s'opposaient à ce que les surtaxes applicables aux cafés de cette provenance fussent augmentées, elles ne faisaient pas obstacle à ce que l'on favorisât par des détaxes les importations directes des pays d'origine par navires français, et les Chambres de commerce des ports de l'Océan réclamaient une mesure de ce genre. La Chambre de commerce de Marseille eût préféré voir les difficultés résolues par les réformes maritimes, l'affranchissement des charges et entraves que faisaient peser sur notre marine les règlements administratifs et douaniers et l'inscription maritime, c'est-à-dire par la liberté, plutôt que par un retour à des privilèges qui avaient fait leur temps.

Le rapport est suivi des questions soumises aux délibérations du Conseil supérieur (20). Beaucoup des points examinés dans l'enquête ne se retrouvent plus ici ; la législation douanière forme la principale partie des questions soumises au Conseil :

1° Y a-t-il lieu d'autoriser, à titre général, la francisation des bâtiments de mer construits à l'étranger ? En cas d'affirmative, la francisation devrait-elle être accordée en franchise complète ou à des droits égaux ou inférieurs à ceux qui ont été inscrits dans les traités conclus avec l'Angleterre et la Belgique ?

2° En supposant la question résolue par l'affirmative,

(20) *Enquête de* 1862, t. II, p. 595.

y aurait-il lieu, à titre de compensation pour les constructeurs français, de permettre l'admission en franchise temporaire, et sous les conditions édictées par le décret du 15 février 1862, des matières premières nécessaires à la construction des bâtiments de mer (coques, machines à vapeur, gréement, etc...) ?

3° Ces mesures, si elles étaient adoptées, devraient-elles être simultanées ou successives et, dans ce dernier cas, dans quelles limites de temps ?

. . . . . .

12° Convient-il de substituer aux surtaxes uniformes de 20 et 30 francs par tonneau d'affrètement, selon que les marchandises viennent d'en deçà ou d'au-delà des caps, un système de surtaxes variables et dont le taux s'élèverait avec la valeur des marchandises qui seraient, à cet effet, divisées en plusieurs catégories ? Dans le cas d'une solution affirmative, quel devrait être le nombre des catégories et le taux de la surtaxe pour chacune d'elles ?

13° D'après la législation actuelle, le navire étranger est soumis dans les ports de l'Empire à une surtaxe de navigation uniforme quel que soit son point de départ, c'est-à-dire qu'il vienne des pays de production ou des entrepôts. En vue de favoriser l'importation directe, dans nos ports, des produits exotiques, conviendrait-il : 1° d'élever les surtaxes d'entrepôt ; 2° de faire un régime spécial aux navires étrangers venant directement dans nos ports des pays de production ?

14° Pour les cafés des entrepôts d'Europe, la surtaxe a été fixée à 5 francs par le traité de commerce avec la Belgique. Cette surtaxe ne pouvant être relevée, conviendrait-il de favoriser par une détaxe les importations directes de cafés de l'Inde par navires français ? Au cas de solution affirmative, quel devrait être le taux de la détaxe ?

Y a-t-il lieu d'accorder aux marchandises des pays situés au-delà des caps Horn et de Bonne-Espérance les modérations dont elles jouissent, alors que le transport

direct est interrompu par leur passage à travers les isthmes de Suez et de Panama ?

En cas d'affirmative, devrait-on exiger que le transport ait lieu exclusivement sous pavillon français, ou suffirait-il que le navire français intervint seulement depuis Alexandrie pour l'isthme de Suez et d'Aspinwall pour l'isthme de Panama ?

Ne conviendrait-il pas plutôt de généraliser la réforme accomplie par les lois des 5 et 23 mai 1860 et, par suite, de faire disparaître, pour les quelques marchandises qui en jouissent encore, les taxes différentielles afférentes à la provenance de l'Inde ?

Les délibérations du Conseil supérieur durèrent du 8 novembre 1864 au 30 janvier 1865. Les membres avaient leur opinion faite d'avance et la discussion fut peu intéressante. Au commencement des séances, le président, M. Béhic, ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics, fit cette déclaration (21): « On peut dire que si, dans le cours de l'enquête, les » idées de liberté ont incontestablement la plus grande » part, chacun, toutefois, apporte à leur application » au moins immédiate, les exceptions qu'il croit justi- » fiées par sa situation particulière ».

Le Conseil se prononça, à l'unanimité, pour la francisation en franchise complète, des navires en bois et en fer construits à l'étranger ; mais à la condition que l'on admettrait également en franchise, à titre de compensation pour nos constructeurs, toutes les matières premières nécessaires à la construction des navires.

Il y eut débat sur le point de savoir si l'admission en franchise des navires tout construits et celle des matières premières seraient simultanées, ou s'il y aurait un délai que les uns proposaient de fixer à six mois, les autres à un an. Six voix se prononcèrent pour le délai d'un an et six contre. Le président donna la préférence au délai de six mois, qui fut ainsi voté.

(21) *Enquête de* 1862, t. II, p. 604.

Sur la 12e question (22), le principe des surtaxes de pavillon fut d'abord mis en discussion et on fut généralement d'accord pour dire qu'elles avaient fait leur temps. Mais l'opportunité de leur suppression fut plus sérieusement contestée. Si le Directeur général des Douanes demanda au Conseil, au nom du ministre des Finances, et dans un intérêt essentiellement budgétaire, de rejeter la suppression immédiate de toute surtaxe, d'autres membres pensèrent qu'il serait bon, au moins temporairement, d'adopter un système intermédiaire qui conserverait quelques garanties à l'intérêt maritime.

La question des entrepôts est surtout envisagée. « A » mon avis, dit l'un des membres du Conseil, la sur» taxe de pavillon et la surtaxe d'entrepôt en présence, » c'est là le point culminant de l'enquête sur la marine » marchande ».

On fit aussi remarquer qu'on n'accordait pas à la marine la suppression de toutes les charges dont elle se plaignait, notamment au point de vue de l'inscription maritime. Enfin, on fit intervenir dans la discussion les effets des traités de 1822 et 1826 et la supériorité de la marine anglaise. Le Conseil se prononça pour l'abolition des surtaxes de pavillon dans un délai de trois ans, avec réserve du droit d'en frapper certains pays, afin d'avoir un moyen d'action contre eux. La question du taux de la surtaxe fut, par suite, écartée.

La 13e question (23) donna lieu à quelques explications. La suppression ou réduction des surtaxes d'entrepôt avait augmenté d'une façon considérable les provenances d'Angleterre ; par contre, les entrepôts de Belgique et de Hollande n'avaient pas une grande importance pour notre commerce. On fit la comparaison des provenances d'entrepôt avec la navigation directe en ce qui concerne les cotons, les jutes, les riz en paille, les laines, les cafés, les cuivres. La conclusion fut que

(22) *Enquête de* 1862, t. II, p. 689.
(23) *Enquête de* 1862, t. II, p. 739.

si les modifications douanières avaient favorisé les manufactures, elles avaient porté un grand préjudice à notre marine marchande et l'on croyait que la suppression des surtaxes de pavillon lui serait fatale si les surtaxes d'entrepôt n'étaient pas maintenues, comme compensation, à un chiffre assez élevé. Le maintien du taux actuel fut demandé et on eût même proposé de le relever si les traités internationaux avaient permis de le faire. Un membre du Conseil croyait qu'on s'exagérait les effets produits par les surtaxes d'entrepôt. Selon lui, les frais extraordinaires dont sont grevées les marchandises qui ont pris la voie de l'entrepôt constituent à eux seuls une protection suffisante et s'il ne demandait pas la suppression des surtaxes d'entrepôt, cette réserve lui était inspirée beaucoup moins par la crainte des entrepôts anglais que par celle d'Anvers, mieux situé que nos ports pour approvisionner le nord et le nord-est de la France. Sans Anvers il demanderait la suppression des surtaxes, la France n'ayant ni les entrepôts, ni la flotte nécessaire pour s'approvisionner elle-même.

Un conseiller fit remarquer que la question était *commerciale et industrielle* plutôt que *maritime*. On avait, en effet, décidé d'assimiler les pavillons pour les transports directs et, par l'effet des traités de commerce, il y avait assimilation à l'égard des entrepôts dans lesquels nous allions nous approvisionner. Mais au point de vue commercial, la surtaxe d'entrepôt pouvait favoriser chez nous l'établissement de grands marchés en développant le transport direct. Au point de vue industriel, elle était une charge pour nos manufactures, mais comme celles-ci devaient être appelées à tirer parti des marchés établis dans nos ports, il estimait qu'on pouvait lui demander un petit sacrifice pour la création de ces marchés ; c'était une question de mesure et de juste pondération.

Un autre nia l'importance des entrepôts, parce que les navires n'allaient plus porter leurs chargements

sur des points déterminés à l'avance, mais venaient à Falmouth, à Queenstown, d'où on les dirigeait sur les ports où l'on offrait un bon prix de la marchandise. Celui-là conclut à la suppression de la surtaxe d'entrepôt.

L'augmentation constatée pendant les dernières années sur les provenances d'entrepôt fut aussi attribuée à des faits accidentels. Si le commerce s'approvisionnait dans les entrepôts étrangers, c'est que les nôtres et notre marine n'étaient pas en état de le satisfaire ; les provenances d'entrepôt rendant service au commerce, il ne fallait pas les surtaxer. Mais le Président fit remarquer que, la surtaxe étant maintenue pour protéger le marché français, l'assimilation du pavillon étranger au pavillon national ne permettrait plus de craindre l'insuffisance des moyens de transport. Il fit ressortir, d'autre part, la difficulté de créer des relations directes et ne crut pas pouvoir se prononcer pour la suppression de la surtaxe d'entrepôt. Le Conseil supérieur se rangea à sa manière de voir. Il s'agit ensuite de savoir si le maintien de la surtaxe d'entrepôt serait *indéfini*, ou s'il serait limité à une certaine période et quelle serait cette période. On décida qu'elle serait maintenue pour six ans.

Sur la 14e question (24), on fit remarquer, en ce qui concerne les cafés, que l'adoption de la mesure proposée violerait les traités d'une façon détournée et rendrait difficiles les négociations ultérieures. Elle fut rejetée. Sur le deuxième point, le Conseil admit l'affirmative. Sur le troisième, il estima que les modérations de droits devaient être accordées alors même que les marchandises n'avaient été transportées sous pavillon français que d'Alexandrie ou d'Aspinwall. Enfin, il se prononça pour la généralisation des réformes accomplies par les lois des 5 et 23 mai 1860, au moyen de la suppression des taxes différentielles afférentes aux provenances de

(24) *Enquête de* 1862, t. II, p. 770.

l'Inde. Neuf articles seulement n'étaient plus soumis aux dispositions de ces lois.

Le projet déposé le 28 mars 1865 au Corps législatif était précédé d'un exposé des motifs de M. de Forcade-la Roquette (25). Les conclusions de la Commission d'enquête n'avaient été que très légèrement modifiées: les bâtiments étrangers, pour être admis à la francisation, devaient acquitter un droit de 2 francs par tonneau.

Même après l'enquête, des incertitudes se manifestaient dans beaucoup d'esprits. Le rapporteur de la Commission du Corps législatif, M. Arman, ne semblait pas avoir d'opinion arrêtée ; après avoir reproché au système de navigations réservées de paralyser nos armements et avoir annoncé que le projet de loi était destiné à préparer une œuvre féconde en résultats utiles pour la France, il reprochait à nos traités de navigation et à l'abandon d'une partie de nos surtaxes d'avoir beaucoup affaibli notre marine commerciale. Cette dernière affirmation était destinée à justifier une mesure prise par la Commission et pour laquelle elle avait obtenu l'adhésion du Conseil d'Etat. Il s'agissait du maintien des surtaxes d'entrepôt. En se plaçant exclusivement au point de vue de l'intérêt de la marine, cette décision était peu justifiée. En effet, les envois protégés par la surtaxe d'entrepôt avaient représenté, en 1864, 85.000 tonnes environ, dont 70.000 sous pavillon français ; la surtaxe de pavillon abritait un mouvement de près de 3 millions de tonnes de marchandises transportées par nos bâtiments. Quel était donc le but de la Commission ? « Acceptant, dit Amé (26), la théo-
» rie émise dans la discussion de la loi du 5 mai 1860,
» elle voulait attirer dans nos ports les navires étran-
» gers pour y créer de grands marchés de produits exo-
» tiques à l'instar de ceux de l'Angleterre et compenser
» la réduction de l'intercourse des navires français par

(25) *Moniteur* du 9 avril 1865.
(26) Op. cit. t. II, p. 178.

» le développement des affaires commerciales. En un » mot, elle recommandait, au nom des intérêts de la » navigation, une transaction qui subordonnait préci- » sément l'armateur au négociant, au commissionnaire » ou au manufacturier ».

Au Corps législatif, le principe de la loi fut vivement attaqué par les protectionnistes. Selon M. Thiers, dont l'argumentation était reprise par les autres adversaires du projet de loi, l'insuffisance du fret était la principale et presque l'unique cause de l'infériorité de notre marine ; cette insuffisance était due, d'ailleurs, au moins en partie, aux traités de 1822 qui nous avait enlevé le coton et de 1826 qui nous avait enlevé la houille ; l'adoption du projet de loi, livrant notre marine à la libre concurrence de l'univers entier, nous enlèverait le peu de fret qui nous restait ; la loi, dont le commerce aurait peut-être profité, eût été désastreuse pour la marine. On reprochait aussi au projet de faire perdre à l'Etat près de 6 millions de recette qu'il faudrait retrouver ailleurs.

M. de Forcade la Roquette défendit le projet de loi au nom du Gouvernement. La liberté avait toujours été favorable à la marine dans les pays étrangers, et même en France, où la navigation s'était plus accrue à Marseille, malgré la suppression ou l'atténuation des surtaxes. Une loi bonne pour le commerce ne pouvait qu'être bonne pour la marine, tout ce qui développe le commerce favorisant la navigation. De plus, il contestait l'insuffisance du fret, dont M. Thiers faisait son objection capitale. Il reprochait aussi aux armateurs placés entre la protection et la concurrence d'avoir négligé les opérations de concurrence.

Un certain nombre de questions se rattachant à celle de la marine marchande prirent place dans le débat. Le régime de l'inscription maritime fut longuement discuté et les adversaires du projet tiraient de l'œuvre de la Commission un argument pressant : le rapporteur, la considérant comme la principale cause de la

cherté de notre navigation, en demandait la suppression et n'hésitait pas à déclarer cette mesure une condition indispensable du succès de la loi nouvelle. Le Gouvernement et la majorité parlementaire étaient partisans de son maintien. L'inscription devant subsister, on ne pouvait pas, disaient les protectionnistes, voter une loi que la Commission jugeait incompatible avec ce régime. Pour tourner l'objection, on fit valoir que le rapporteur n'avait exprimé que son opinion personnelle et que la Commission n'avait nullement voulu proposer la suppression de l'Inscription maritime. Cette dernière, adoucie du reste par les réformes de M. de Chasseloup-Laubat, fut donc maintenue par la Chambre. Au Sénat, le rapporteur alla jusqu'à déclarer que si l'Inscription maritime se fût trouvée mise en discussion, la Haute-Chambre aurait eu à délibérer sur l'application de l'article 26 de la Constitution, qui l'autorisait à s'opposer à la promulgation des lois contraires à cette Constitution.

Des industriels s'étaient plaints des dispositions concernant l'admission en franchise des objets propres à la construction, à l'armement et à l'entretien des navires. Ces plaintes donnèrent lieu à un débat qui porta principalement sur les toiles à voiles et sur les fers. Il en résulta que puisqu'on voulait établir la libre concurrence dans la navigation, il fallait accorder à notre armement et aux constructeurs les compensations nécessaires et les affranchir, par suite, de toutes charges de tarif. Une proposition de M. Pouyer-Quertier, tendant à accorder aux constructeurs qui emploieraient des matières françaises une prime de huit pour cent de la valeur des navires fut rejetée dans la Commission comme dans la délibération publique.

Dans la séance du 20 avril, le projet fut voté tel qu'il était sorti des délibérations du Conseil d'Etat. Le scrutin avait été demandé sur l'article 5, qui prononçait la suppression des surtaxes de pavillon après un délai de

trois ans, la minorité avait été de 67 voix contre 163 (27).

La loi promulguée le 12 juin 1866 devait entrer en vigueur le 12 juin 1869. A partir de ce jour, les marchandises importées, soit par navires étrangers, soit par terre, ne devaient plus avoir à acquitter d'autres droits que ceux exigibles pour les importations par navires français. Il ne devait donc plus exister, dans nos tarifs, que les surtaxes d'entrepôt ou de provenance applicables aux marchandises pour lesquelles la loi édictait des droits différentiels d'après le lieu de chargement ou de production.

Le vote de la loi n'avait pas désarmé les protectionnistes ; en 1868, les circonstances provoquèrent, sur le régime douanier, une vaste interpellation dans laquelle prirent place les questions maritimes. M. Thiers développa l'interpellation dans le sens de l'abrogation de la loi de 1866. M. Ancel prit la défense de nos intérêts maritimes. Il désirait que l'on ajournât la suppression des surtaxes de pavillon en conservant ce qui restait des surtaxes d'entrepôt. M. Arman, dont les convictions paraissaient mieux arrêtées qu'en 1866, défendait les

(27) ART. 5. — Trois ans après la promulgation de la présente loi, les surtaxes de pavillon, aujourd'hui applicables aux produits importés des pays de production, autrement que par navires français, seront supprimées.

ART. 6. — Dans le cas où le pavillon français serait dans un pays étranger, soumis au profit du Gouvernement, des villes ou des corporations, soit directement, soit indirectement, pour la navigation, l'importation ou l'exportation des marchandises, à des droits ou des charges quelconques dont les bâtiments dudit pays seraient exempts, des décrets impériaux pourront établir, sur les bâtiments de ladite nation, entrant dans les ports de l'Empire, d'une colonie ou d'une possession française, et sur les marchandises qu'ils ont à bord, tels droits ou surtaxes qui seraient jugés nécessaires pour compenser les désavantages dont le pavillon français serait frappé.

Il fut fait application de l'art. 6 à l'Italie en 1886, mais les surtaxes établies à cette époque portèrent seulement sur les droits de quai. Le décret du 21 octobre 1886 mit fin à ce régime, mais la faveur du cabotage dans nos ports de la Méditerranée ne fut pas rendue aux vapeurs italiens.

mesures prises, mais demandait que l'on allégeât les charges de la marine. Le but visé était l'abrogation du traité de 1860, conclu pour dix ans et sur le point d'expirer. Ce résultat ne fut pas obtenu, mais des discussions furent fréquemment soulevées sur les questions économiques.

La mise en vigueur de la loi de 1866 à partir du 12 juin 1869 provoqua dans tous les ports un mouvement qui se traduisit par l'envoi de manifestes au ministre du Commerce à la fin de 1869 et au commencement de 1870. On y trouve des signatures de capitaines, de constructeurs et surtout d'armateurs. Les manifestes de quelques ports secondaires reproduisent textuellement ceux des principaux ports dont ils sont le plus rapprochés. Dans plusieurs manifestes, on regrettait la précipitation avec laquelle la loi de 1866 avait été votée et on réclamait l'abrogation de cette loi « que personne ne demandait », disait la Chambre de commerce de Rouen. Beaucoup se plaignaient que la marine fût sacrifiée à des industries protégées par des droits allant jusqu'à 25 %. On disait que le traité de 1860 et les lois du mois de mai de la même année laissaient subsister une protection pour la navigation directe. Le traité complémentaire du 16 novembre et les décrets postérieurs, contraires à l'esprit de la loi du 5 mai, autorisaient la libre introduction de matières premières provenant des entrepôts et accordaient une large détaxe sur la plupart des autres produits d'entrepôt et arrêtaient le développement de nos marchés d'importation et celui de notre marine marchande qui en est solidaire. Enfin la loi de 1866 nous enlevait ce qui nous restait de fret. Beaucoup proposaient le rétablissement de la surtaxe de pavillon, tous étaient d'accord pour demander une enquête.

Au commencement de 1870, profitant du changement de régime politique inauguré par la lettre du 19 janvier et de l'arrivée aux affaires de quelques-uns de leurs partisans, les protectionnistes réclamèrent la dénoncia-

tion du traité de commerce avec l'Angleterre et une enquête sur la situation de l'industrie (28). A la suite d'une discussion approfondie, le Corps législatif rejeta la dénonciation du traité et vota, d'accord avec le Gouvernement, l'enquête *parlementaire*. Cette enquête, que les protectionnistes eussent désirée *spéciale*, fut décidée *générale* et eut pour but d'apprécier, dans leur ensemble, les résultats des conventions internationales qui entraînaient des concessions et des avantages réciproques.

Deux enquêtes furent ouvertes en même temps, l'une sur le régime économique, l'autre sur la marine. La Commission chargée de cette dernière se composait de 18 membres, sous la présidence de M. Bournat. La première séance fut tenue le 11 février et commença par l'élaboration d'un questionnaire contenant une énumération des causes présumées de l'infériorité de notre marine. L'audition des déposants commença dans la séance du 28 mars. L'enquête présente un tout autre caractère que celle de 1862 : dans celle-ci ceux qui étaient directement intéressés vinrent seuls déposer ; ils donnèrent leur avis, plus ou moins motivé, dans leur propre intérêt, sur les questions posées. L'enquête de 1870 fut publique et même contradictoire : un auditeur ayant demandé à présenter une observation, le Président fit remarquer que l'utilité de la publicité était de provoquer les explications des hommes compétents (29). Les déposants disent tout ce qu'ils ont à dire, sont rarement interrompus ; c'est seulement lorsqu'ils ont fini qu'on leur pose des questions. Les mêmes personnes sont entendues plusieurs fois ; si leur première déposition est contredite, elles viennent apporter de nouvelles explications ; c'est une sorte de discussion. Il y eût même entre des déposants de véritables discussions que le Président dût arrêter. Les personnes entendues furent d'ailleurs beaucoup plus nombrsusee qu'en

(28) V. *Journal Officiel* du 4 février 1870.
(29) *Enquête de* 1870, p. 97.

1862. Il y en eût de toutes professions, ainsi que des étrangers. Tous les intérêts en cause trouvèrent des défenseurs. Ceux qui ne connaissaient qu'une question ne s'occupaient que de cette seule question. C'est ainsi qu'on voit d'anciens officiers de marine parler de l'inscription maritime, non pour dire si elle est bonne ou mauvaise pour la marine marchande, mais pour dire si elle répond à son but, aux besoins de la marine militaire. L'intérêt de la marine marchande est en effet secondaire ici ; si l'inscription lui fait tort, on pourra lui accorder un dédommagement, mais ce n'est pas une raison pour supprimer l'inscription si elle atteint son but. L'enquête donna lieu aussi à la publication de nombreuses brochures ; la Commission en recevait et quelques auteurs vinrent commenter oralement leur travail. Enfin plusieurs réponses au questionnaire furent adressées par les consuls de France à l'étranger.

La plupart des déposants reconnaissent l'état de crise de la marine ; mais, pour les uns, c'est un malaise général dans tous les pays, pour d'autres, il est spécial à la France. Les causes de la crise sont diversement appréciées. Une grave question était de savoir si la marine à voiles devait disparaître devant les progrès constants de la navigation à vapeur et certains attribuaient la crise en grande partie aux frais occasionnés par la transformation du matériel naval ; nos armateurs n'auraient pas su se tenir à la hauteur du progrès.

On se plaignait aussi que des promesses faites n'eussent pas été tenues, que des espérances données ne se soient pas réalisées, que certains faits dont on pouvait entrevoir les conséquences n'aient pas été suffisamment appréciés, enfin que des faits nouveaux se soient produits. Mais en général, c'était la loi de 1866 qui, bien qu'elle fût encore de récente application, était rendue responsable de tout le mal. On fit remarquer qu'entre la loi de 1866 et son application en 1869, des décrets étaient venus en quelque sorte anticiper sur cette appli-

cation et avaient enlevé peu à peu partout les différentes surtaxes qui nous protégeaient (30).

M. Sageret, ingénieur, examinant l'influence de l'abolition de la surtaxe de pavillon, compare les chiffres de 1865 et de 1869 pour le pavillon français : « ils baissent peut-être un peu pour les quantités proportionnelles, mais pas notablement cependant, et ils augmentent certainement, et d'une façon considérable pour les quantités absolues » (31). La suppression des surtaxes et des droits différentiels a aussi permis à nos navires de faire l'intercourse entre pays étrangers avec un certain succès. Les surtaxes supprimaient la concurrence, la preuve en est que leur disparition a fait baisser les frets dans une proportion supérieure à la quotité du droit ; on contribuait ainsi à créer à nos portes, à l'étranger, des entrepôts qui auraient dû exister chez nous. De plus, les armateurs pouvaient facilement s'entendre pour élever leurs prix. La suppression des surtaxes de pavillon a favorisé l'arrivée directe des longs-courriers dans les ports de France et amoindri les provenances d'entrepôt ; mais la marine française n'a pas pu doubler du jour au lendemain et le pavillon étranger en a profité (32).

M. Quesnel, armateur au Havre, vient défendre les

(30) L'obligation du transport direct, à laquelle était surbordonné, d'après le traité avec l'Angleterre et les traités postérieurs, le bénéfice du tarif conventionnel, avait beaucoup perdu de son intérêt depuis que ce tarif était appliqué à la plupart des puissances européennes. Par lettre du 7 mars 1867, l'Administration des Douanes fit connaître à ses agents que cette obligation ne devrait plus être appliquée qu'aux produits d'Europe pour lesquels le tarif général distinguait entre les provenances directes des lieux de production et les arrivages des entrepôts. Il s'agissait d'ailleurs d'une mesure de simple tolérance. Nous verrons que la liste de ces marchandises, légèrement modifiée, devint le tableau D annexé à la loi du 7 mai 1881.

(31) *Enquête de* 1870, p. 55.

(32) M. Sageret, pas plus que les membres de la commission, ne semble très fixé sur la question des surtaxes d'entrepôt ; personne ne sait si elles existent encore ou si elles sont supprimées. Voir la discussion à ce sujet dans l'*Enquête de* 1870, p. 74.

principes de liberté (33) : on est prêt pour la lutte et on va retirer un avantage de la liberté, dont on n'a pas encore eu le temps de profiter. C'est dans cet esprit qu'il examine toutes les questions : à l'égard des surtaxes de pavillon on peut dire qu'elles sont la cause du peu de développement de notre marine marchande. Il y a plus de négociants qu'il n'y a d'armateurs ; or, quand on veut créer des relations entre deux pays, il faut laisser aux négociants le soin de trouver les moyens de transporter les produits à échanger. En établissant les surtaxes de pavillon, on a dit aux négociants : vous ferez des affaires avec la France quand il y aura des navires français en rade ; autrement, vous n'en ferez par navires étrangers que dans des conditions plus onéreuses que lorsque vous ferez vos opérations avec l'Angleterre. Il en est résulté que les négociants ont renoncé à étendre leurs relations avec la France ainsi isolée des autres pays et que lorsqu'un navire français se présentait sur la plupart des rades du globe, il n'y trouvait pas de fret pour la France. L'armateur devait alors ajouter à son état celui de spéculateur en marchandises et il ne pouvait le faire que dans de mauvaises conditions. Il faut aujourd'hui faire qu'autant que possible l'armateur ne soit qu'un agent de transports.

Il examine ensuite les surtaxes d'entrepôt. En 1865, la Chambre de commerce de Bordeaux se plaignait de ce que tout le grand cabotage à vapeur se fît par pavillon anglais. Elle attribuait ce fait à la diminution des surtaxes d'entrepôt, qui, disait-elle, écartait l'importation directe et facilitait les importations des entrepôts anglais. Pour le déposant, les surtaxes d'entrepôt ayant ôté aux armateurs français toute matière à transporter des ports d'Europe dans les ports français, il leur était impossible de faire construire des bateaux à vapeur autrement que pour le commerce restreint du petit ca-

(33) *Enquête de* 1870, p. 420.

botage, c'est-à-dire de petits bateaux. Quand sont venues les abolitions ou diminutions de surtaxes, il est advenu tout naturellement que l'Angleterre, qui avait construit des steamers pour son commerce avec les pays d'Europe autres que la France, était préparée à venir chez nous, tandis que nous étions dépourvus du matériel convenable pour nos propres affaires. Qu'on abolisse les surtaxes d'entrepôt, disait-il, et on verra bientôt se créer le cabotage à vapeur français concuremment avec le cabotage anglais. De plus, en temps ordinaire, les télégraphes nivelleront tellement les divers marchés d'Europe, que les frais de déplacement seront encore des surtaxes d'entrepôt plus que suffisantes pour favoriser l'importation directe. Enfin, il conclut que si, contre son attente, on protège la marine, on devra le faire au moyen de primes ; le pays connaîtra le sacrifice qu'il s'impose.

M. Alexandre Léon, armateur à Bordeaux, représentant à l'enquête l'Association du libre-échange de cette ville, bien que possesseur d'un vieux matériel, prétend, d'après le tonnage de notre effectif naval et les quantités de marchandises transportées sous pavillon français, que notre marine n'est pas en décadence. D'ailleurs la loi de 1866 est de trop récente application pour avoir pu causer les maux dont on l'accuse.

Les adversaires de cette loi sont les plus nombreux. M. Grosos (34) se plaint que la suppression des surtaxes nous ait mis, vis-à-vis de certaines puissances restées protectionnistes, dans un complet état d'infériorité et d'abandon. Il parle du Portugal et de l'Espagne qu'il connaît particulièrement. Un navire français ne peut prendre au Havre pour Lisbonne que des marchandises françaises, tandis que le navire portugais, tout en prenant les marchandises françaises aux mêmes conditions, peut prendre en même temps toutes les marchandises de transit de l'Allemagne, de la

(34) *Enquête de* 1870, p. 148.

Suisse, de l'Angleterre. Au retour en France, le pavillon portugais est traité comme le pavillon français. L'article 23 du traité du 11 juillet 1866 maintenait les surtaxes jusqu'au 1er juillet 1869 dans les deux pays: à cette échéance, chaque pays reprenait sa liberté d'action, mais le Portugal maintint ses surtaxes et la France n'usa pas du droit que lui donnait la loi de 1866.

Pour l'Espagne, M. Grosos se plaint surtout de ce que la réciprocité n'est pas accordée à nos navires, le *Pacte de famille* n'étant exécuté qu'en France (35).

M. Fruchard, de Nantes, M. Victor Germain, M. Peulvé, du Havre, se plaignent des désastreux effets de la suppression ou de la diminution des surtaxes de pavillon et d'entrepôt (36). M. Labat, de Bordeaux, fait remarquer (37) qu'après avoir réservé la protection du pavillon par l'article 3 du traité de commerce, ce qui nous avait sans doute privé d'avantages compensateurs, on l'avait sacrifiée sans réciprocité aucune. M. Cazalis, délégué des capitaines au long cours de Bordeaux, déclare que « les lois, décrets ou traités pro-» mulgués depuis 1860 ayant rapport au commerce » maritime sont à la fois une injustice, une erreur et » un leurre au préjudice de la marine marchande ».

Aussi les partisans eux-mêmes de la liberté estiment-ils qu'il y a quelque chose à faire. M. Bergasse, armateur à Marseille, annonce (38) que les armateurs marseillais sont partisans du principe de la liberté com-

(35) Depuis la mise en vigueur de l'art. 5 de la loi sur la marine marchande, les seuls pays où le pavillon français n'était pas admis au bénéfice du pavillon national étaient l'Espagne, le Portugal et les Etats-Unis. Une proclamation du général Grant, du 12 juin 1869, nous avait concédé l'exemption de toute surtaxe pour les marchandises importées du pays de production ; mais, comme le pavillon américain avait en France des avantages beaucoup plus étendus, des négociations furent engagées et aboutirent à la réciprocité complète. On fit pour la France ce qu'on avait fait pour l'Angleterre en 1849.

(36) *Enquête de* 1870, p. 215, 237.

(37) *Enquête de* 1870, p. 273.

(38) *Enquête de* 1870, p. 162.

merciale et, cependant, il vient demander la révision de la loi de 1866. Les délégués de la Chambre de commerce de Bordeaux, bien que libre-échangistes, et contrairement à l'opinion qu'ils avaient émise dans l'enquête de 1862, reconnaissaient que notre marine ne peut vivre sans protection.

Bien peu restaient partisans de la liberté absolue. Cependant l'Association du libre-échange de Bordeaux demandait le maintien du traité de 1860 et de la loi de 1866, mais à la condition que la réciprocité fût rigoureusement exigée de toutes les nations auxquelles l'égalité de traitement en France était offerte par cette loi. M. Marc Maurel, négociant et armateur à Bordeaux, n'aurait pas vu d'inconvénient à la suppression des surtaxes d'entrepôt à partir du 1er janvier 1873, comme le voulait le projet de loi de 1865. M. Leckhart, président de la Société pour la défense des intérêts commerciaux du Havre, demandait le maintien de la loi de 1866, ainsi que le maintien provisoire des surtaxes d'entrepôt, jusqu'à ce que les tarifs de transport par chemins de fer aient été ramenés à un taux convenable et régulier, en rapport avec ceux des pays étrangers (39).

Les partisans des mesures de protection étaient loin d'être d'accord entre eux. Les uns demandaient le retour au régime des surtaxes de pavillon, c'est-à-dire l'abrogation de la loi de 1866 et le rétablissement de la loi du 5 mai 1860. Ils demandaient aussi le rétablissement de la surtaxe d'entrepôt sur les jutes, les cotons de l'Inde et les laines d'Australie et le relèvement de celles qui avaient été abaissées. Ceux-là déclaraient ne craindre aucune représaille, car les nations voisines avaient un besoin plus grand des débouchés que nous leur offrons que nous des leurs.

Quelques-uns se contentaient d'une surtaxe sur le pavillon tiers, celui du pays de production étant traité comme le pavillon français. La Chambre de commerce

(39) *Enquête de* 1870, p. 1007.

de Nantes estimait qu'il y avait mieux à faire que de rétablir les surtaxes de pavillon et les droits de tonnage ; il fallait supprimer les restrictions, les formalités, améliorer le réseau de navigation intérieure, etc... Mais une idée qui prend corps et commence à entrer dans les esprits est celle du subside direct. M. Bergasse, armateur à Marseille, en est partisan. A défaut, il accepterait la révision de la loi de 1866 ; d'autres, au contraire, demandent la révision de cette loi et, à défaut, des subsides directs en faveur de la marine marchande, en raison des traités qui nous lient à certains pays et empêchent de rétablir l'ancienne législation. Enfin, M. Lamothe, courtier maritime à Bordeaux, demande le rétablissement des droits de tonnage, des surtaxes de pavillon, des surtaxes d'entrepôt, *plus*, pour les navires à vapeur faisant la grande navigation, une prime à raison du chemin parcouru. Ceci est nouveau, on n'avait encore demandé que l'un *ou* l'autre.

En présence des résultats de l'enquête, la Commission, si elle eût achevé son œuvre, aurait certainement conclu à des mesures de protection en faveur de la marine marchande ; la guerre l'empêcha de terminer ses travaux ; elle tint sa dernière séance le 23 juillet. Elle parait avoir entendu toutes les dépositions qu'elle avait à entendre, mais elle n'eut pas le temps de se rendre dans les ports, comme elle en avait l'intention. Aucun rapport ne fut rédigé. L'impression d'ensemble qui s'en fût sans doute dégagée se trouve dans un compte-rendu sur la situation générale du commerce de la France, que M. Guiraud déposa le 11 mars 1871 (40). Il était admis, disait-il, qu'au moment de la déclaration de guerre, le commerce se montrait florissant et que l'industrie était moins favorisée. Les facilités promises en 1860 pour aider à la lutte contre l'étranger n'avaient été que très incomplètement accordées ; les tarifs de transport des houilles et matières

(40) *Journal Officiel*, annexe n° 55, p. 1111.

premières n'avaient subi qu'un abaissement insuffisant ; les entraves et formalités administratives étaient demeurées les mêmes ; enfin les incertitudes et les soubresauts d'une politique sans plan défini et dont l'esprit d'aventure n'était pas exclu, entretenaient en pleine paix une méfiance générale. A ces difficultés s'ajoutaient les grèves devenues presque périodiques. Trois branches de l'industrie semblaient plus particulièrement en souffrance : les fers, les cotons et les constructions navales. « La décadence de notre marine mar» chande, qui n'avait pu résister à l'abaissement des » frets sans compensation de bon marché dans les ma» tières premières, avait paralysé les constructions na» vales dans la presque totalité de nos ports ».

CHAPITRE VI

Le retour au protectionnisme

La Commission chargée d'examiner la situation du commerce général de la France fut unanime à demander que les travaux des commissions d'enquête fussent repris et terminés, « bien que les évènements des cinq » derniers mois dussent apporter une modification pro» fonde aux déclarations et aux témoignages recueillis » jusqu'à ce jour ».

D'autre part, le Gouvernement avait à faire face aux difficultés financières créées par la guerre. Dans la séance du 11 juin 1871, il déposa un projet de loi « ayant pour objet d'établir des augmentations d'im» pôts et des impôts nouveaux pour faire face aux » obligations résultant des charges et des dépenses de » la guerre et des déficits des budgets de 1870 et 1871 ».

Les droits de douane fournissaient une notable partie des ressources dont on avait besoin ; leur création ou leur rétablissement était motivé par des considérations purement financières : « Dans la plupart des pays » étrangers, la navigation internationale est soumise à » des redevances destinées à rembourser les frais que » s'imposent les Etats pour la création, l'entretien ou » l'agrandissement des ports. Aux termes de la loi du » 19 mai 1866, une exemption absolue existe à cet égard

» en France. Dans les circonstances difficiles que nous » traversons, une exemption aussi complète se justifie- » rait peu. Le Gouvernement se propose de frapper du » droit de 1 franc par tonneau les navires de tous pa- » villons, français ou autres, arrivant de l'étranger et » d'appliquer également une *surtaxe modérée à l'im- » portation indirecte* par navires étrangers » (1). L'article 25 du projet était ainsi conçu : « Des arrêtés du » Chef du Pouvoir exécutif détermineront les marchan- » dises auxquelles des surtaxes d'entrepôt ou de pa- » villon devront être appliquées, ainsi que la quotité » de ces surtaxes. Les dispositions contraires de la loi » du 19 mai 1866 sont rapportées ». L'exposé des motifs ne justifiait pas toutes les énonciations du texte. Le Gouvernement paraît avoir cherché à faire triompher, sous le couvert des mesures financières, ses opinions économiques.

Les nouveaux projets avaient donné lieu à des importations considérables d'objets qu'on savait devoir être taxés. A la demande du ministre des Finances, la Commission proposa de voter d'urgence les augmentations d'impôts (2). Bien que le rapporteur, M. Ancel, eût dit que les taxations proposées n'engageaient aucun principe nouveau, un tarif différent était prévu pour les importations des pays d'Europe et pour celles d'ailleurs. M. Johnston s'opposa à la discussion immédiate: « Le projet apporte peut-être, dit-il, des modifications » importantes dans le système économique du pays ». Le ministre le nia et le rapporteur expliqua que l'expression « *d'ailleurs* », en langage de douane, désigne ce qui vient des *entrepôts d'Europe*, et non des *lieux de production ;* il n'y avait donc pas rétablissement des *droits différentiels de provenance*. La loi fut promulguée au *Journal Officiel* du 9 juillet. Le vote de cette loi fut suivi de plusieurs propositions en faveur de la

(1) Exposé des motifs. *Journal Officiel* du 29 juin, p. 1651.
(2) Séance du 8 juillet, *Journal Officiel* du 9.

marine marchande. Le 3 août, le général du Temple déposa une proposition relative au rétablissement des surtaxes d'entrepôt, à l'abrogation de la loi du 19 mai 1866 et à une enquête parlementaire sur la revision des lois et règlements de navigation (3). Le 25 du même mois, M. Bonnet proposa la reprise des travaux des commissions d'enquête nommées le 11 février 1870 (4). Les partisans du maintien de la loi de 1866 intervenaient aussi pour demander que l'enquête fût terminée. Le 29 août (5), M. Clapier demanda qu'on retirât de l'ordre du jour le projet de loi sur la marine marchande, « attendu qu'il n'est pas urgent ». Il se faisait, disait-il, l'interprète des deux plus grands ports de France, Le Havre et Marseille. Le projet du Gouvernement lui paraissait d'ailleurs inconstitutionnel. « Le » droit d'établir des surtaxes de pavillon est un droit » fiscal, dont l'Assemblée ne peut se dessaisir. En se» cond lieu, il s'agit, en établissant des surtaxes de » pavillon et d'entrepôt, d'abroger la loi de 1866. Or » une loi existante ne peut être rapportée que par une » loi et non par un simple arrêté ministériel ».

L'ajournement fut repoussé, mais néanmoins la loi ne vint pas en discussion avant la séparation des Chambres, qui dura du 17 septembre au 4 décembre.

Cette question de savoir si l'enquête de 1870 était terminée fut souvent agitée dans les discussions qui précédèrent le vote de la loi sur la marine marchande. Chaque parti exposa sa manière de voir à propos du vote sur la prise en considération de la proposition Bonnet (6). Le rapport, déposé par M. Princeteau au nom de la septième commission d'initiative parlementaire (7), concluait à cette prise en considération. « Il » restait à parachever les enquêtes, disait M. Prince-

(3) *Journal Officiel du* 4 août, p. 2441.
(4) *Journal Officiel* du 26 août, p. 2970.
(5) *Journal Officiel* du 30 août, p. 3078.
(6) *Journal Officiel* du 9 décembre 1870, p. 4866.
(7) *Journal Officiel* du 24 octobre, p. 4132.

» teau, à résumer, contrôler, comparer et apprécier les » témoignages entendus, à coordonner les faits constatés, à en dégager le sens général, à en tirer les conclusions ». Le Gouvernement s'opposait aux enquêtes ; il prétendait, en ce qui concerne la marine, que les travaux de la Commission avaient servi de base aux propositions de la Commission du budget et que cette enquête était complète et n'avait pas à être refaite. M. Ancel appuya le ministre. Il rappela que son rapport était déposé depuis le mois d'août et que la loi aurait déjà été votée sans l'interruption de la session (8). Pour lui, l'enquête était terminée, il n'y manquait qu'un résumé et la loi déposée était conforme aux conclusions de la majorité des déposants. Il demandait : « que l'on ne suspende pas plus longtemps la » solution d'une question qui a été étudiée, approfondie, avec tant de maturité ». La prise en considération fut rejetée.

Les tendances protectionnistes qui se dissimulaient derrière les mesures financières apparurent une fois de plus dans le message que M. Thiers lut, le 7 décembre (9), à la tribune. Il accusa de nouveau la politique impériale de la décadence de la marine marchande. L'enquête avait fait connaître cette situation et « on en » avait généralement tiré la conclusion qu'il fallait » apporter quelque remède à un état de choses empirant tous les jours et particulièrement par rapport » à la marine marchande que les entrepôts étrangers » allaient faire disparaître complètement ».

Le projet de loi vint en discussion le 23 janvier 1872. M. Johnston reprocha au rapporteur de présenter des mesures de protection, alors qu'on n'avait demandé à la Commission du budget que des mesures fiscales. A propos des surtaxes, il déclara : « J'ai relu avec beau» coup de soin les discussions qui ont eu lieu en

(8) Rapport déposé le 10 août 1871 et inséré au *Journal Officiel* du 8 septembre.

(9) *Journal Officiel* du 8 décembre, p. 1829.

» 1866, au moment où la loi a été proposée, celles qui » se sont élevées plus tard en 1868 et j'ai été frappé » de ce fait : c'est que, en 1866, avant que la loi n'ait » été votée, et, en 1868, avant qu'elle n'ait été appli- » quée, on la rendait responsable de la situation de la » marine marchande ».

Selon lui, les surtaxes ne pouvant s'appliquer qu'au commerce indirect, au tiers pavillon, ne frapperaient que onze pour cent de la navigation générale de la France, et pour cela, on créerait des entraves à la navigation et au commerce. Puis il montrait le tort qu'avait fait aux Etats-Unis un système analogue à celui qui était proposé. Le président Grant, dans un message, avait condamné ce système avec une très grande vigueur. Il fallait profiter de l'expérience des autres. Il rappelait aussi les craintes qu'inspirait à M. Thiers l'abolition de l'acte de navigation anglais, craintes si complètement démenties par les résultats ; enfin, les surtaxes d'entrepôt devaient être rejetées comme celles frappant le pavillon ; mais si celles-ci étaient votées, les surtaxes d'entrepôt devraient l'être aussi. La deuxième partie du projet contenait la protection aux constructeurs de navires ; il comportait le rétablissement d'un droit de francisation variant de 40 à 50 francs pour les navires à voiles, de 30 à 50 francs pour les navires à vapeur : la Commission apportait là la solution d'une question qui ne lui avait pas été soumise. Il concluait en disant que la question n'avait pas été suffisamment étudiée et, rappelant qu'une Commission nommée aux Etats-Unis avait proposé, avec des dispositions se rapprochant beaucoup de notre législation de 1866, un système de primes en faveur des constructeurs de navires, il estimait que les recherches devaient être dirigées dans le même sens.

Le général du Temple appuya la Commission : la suppression des surtaxes d'entrepôt avait ruiné notre commerce de long-cours, l'approvisionnement anglais suffisait à tous les besoins. Le projet fut voté le 30 jan-

vier, mais modifié. M. de Champvallier, qui l'avait combattu surtout au point de vue colonial, fit voter un amendement tendant à exempter des surtaxes de pavillon les provenances de nos colonies et possessions lointaines. A la demande de M. Beaucarne-Leroux, la même dispense fut accordée au guano. Mais on rejeta d'autres amendements qui demandaient l'exemption de surtaxes pour les céréales, les minerais, les charbons, les graines oléagineuses, les engrais, les sucres étrangers. Une proposition de M. Javal renvoyant l'exécution de la loi au jour où nos différents traités auraient cessé d'exister fut aussi repoussée (10).

C'est cependant de là que vinrent les difficultés (11). Il ne suffisait pas de voter des surtaxes, il fallait en assurer la perception. Les conventions maritimes dont M. Ancel n'avait pas parlé dans son rapport, rendaient la loi inapplicable pour 1872. Neuf de ces traités avaient été conclus depuis le mois de mai 1861 jusqu'au mois de décembre 1866. Celui conclu avec l'Autriche, le 11 décembre de cette année, contenait un article 6 s'opposant à la perception des surtaxes et cette convention, applicable jusqu'au 1er janvier 1877, s'étendait, par la

(10) ART. PREMIER. — Les marchandises importées par navires étrangers, autres que celles provenant des colonies françaises, seront passibles des surtaxes de pavillon fixées par 100 kilogrammes, comme ci-après :

Des pays d'Europe et du bassin de la Méditerranée, 75 centimes ;

Des pays hors d'Europe, en deçà des caps Horn et de Bonne-Espérance, 1 fr. 50 ;

Des pays au-delà des caps, 2 francs.

ART. 2. — Toutefois les surtaxes édictées par l'article précédent, ne seront pas applicables au guano.

ART. 3. — Les marchandises des pays hors d'Europe seront passibles, à leur importation des entrepôts d'Europe, d'une surtaxe de 3 francs par 100 kilogrammes.

Cette disposition n'est pas applicable aux marchandises que les lois actuellement en vigueur assujettissent à des surcharges plus élevées.

(11) Voir de BUTENVAL, *Politique économique et négociations commerciales du Gouvernement de la République française pendant les années* 1871, 1872 *et* 1873. Cet ouvrage est un recueil d'articles parus dans le *Journal des Economistes.*

clause de la nation la plus favorisée, aux huit autres puissances contractantes.

Le Gouvernement avait deux moyens à sa disposition : négocier ou dénoncer les traités, dont une clause réservait ce droit au bout de dix ans. Le second moyen aurait eu l'avantage de rendre au Gouvernement toute sa liberté d'action. Mais si le traité avec la Prusse avait été emporté par la guerre, si les plus importants des autres, ceux avec l'Angleterre et avec la Belgique, étaient déjà arrivés à expiration, plusieurs, avec l'Autriche, l'Italie, devaient encore durer trois ou quatre ans (12).

D'autre part, le Gouvernement craignait que la dénonciation du traité avec l'Angleterre n'amenât un refroidissement dans les relations entre les deux peuples, par suite du froissement d'intérêts qui en serait la conséquence. En outre, il avait pleine confiance dans les dispositions de tous les Gouvernements. Il se décida donc pour les négociations. Celles à engager au sujet des surtaxes n'étaient d'ailleurs pas les seules. Le projet de loi du 11 juin 1871 comportait également la taxation des matières premières mises par les traités à l'abri de tout droit ou de toute augmentation et l'application de cette mesure exigeait aussi des discussions diplomatiques. La perception de ces impôts devait être différée jusqu'à ce que des négociations « nous aient » permis d'établir sur les produits étrangers des sur- » taxes équivalentes à la somme des droits nouveaux » qui grèveront nos produits manufacturés » (13). C'est

(12) Les traités de navigation avec la Prusse avaient été remis en vigueur, mais le Gouvernement s'était réservé le droit d'établir sur les navires allemands et leurs cargaisons des droits de tonnage et de pavillon, sous la réserve que ces droits ne seraient pas plus élevés que ceux grevant les cargaisons et les bâtiments des six pays dont le traitement était applicable à l'Allemagne en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, posée dans l'article 11 du traité de Francfort : Angleterre, Belgique, Pays-Bas, Suisse, Autriche, Russie.

(13) Exposé des motifs. *Journal Officiel* du 29 juin, p. 1651.

avec l'Angleterre, dont le traité était expiré, que s'engagea le débat, lequel ne fut pas aussi heureux que l'avait espéré le Gouvernement ; celui-ci était gêné dans ses négociations par l'absence d'un vote de l'Assemblée nationale sur les nouveaux droits et ne pouvait aller au-delà de simples ouvertures.

C'est vers le milieu de juin 1871 que M. Thiers annonça à lord Lyons, ambassadeur d'Angleterre, l'éventualité de la dénonciation du traité de 1860, si la Grande-Bretagne ne consentait pas aux modifications des tarifs « rendues nécessaires pour la France, par » suite des charges nouvelles résultant des évène- » ments ». Le Gouvernement anglais demanda un exposé écrit et formel des modifications proposées. Ce projet fut rédigé par M. Ozenne, secrétaire général du ministère de l'Agriculture, qui fut aussi chargé de le porter à Londres et de l'y expliquer. Il comportait : le maintien du régime des bâtiments de mer et des coques de bâtiments en fer ; le droit de tonnage, qui frappait les navires français comme les navires étrangers et ne changerait pas les conditions actuelles de la concurrence ; les surtaxes de pavillon, qui n'auraient pas non plus pour objet une protection contre la navigation étrangère ; tous les navires seraient traités comme les navires français quand ils feraient les mêmes opérations. C'était une protection contre les entrepôts. « Ainsi, disait l'exposé, le pavillon anglais peut char- » ger au Brésil des cafés aux mêmes conditions que les » navires français pour les importer en France. Le » pavillon anglais venant des ports anglais avec des » cafés chargés dans les entrepôts de Londres ou de » Liverpool, ne sera pas dans des conditions plus dé- » favorables que les navires français venant des mê- » mes entrepôts. En d'autres termes, les navires étran- » gers et les navires français en fait seront traités sur » le même pied quand ils feront les mêmes opéra- » tions ».

Mais il n'y avait pas dans ce projet de propositions arrêtées et définitives et l'Angleterre insistait pour en obtenir. Un projet de traité en forme lui fut soumis le 13 septembre ; toute la partie des tarifs sur les matières premières et leurs dérivés fut laissée en blanc, l'ajournement de la décision à prendre par l'Assemblée nationale ne permettait pas de lui donner satisfaction. Le Gouvernement britannique répondit par une question de principe. On lisait dans sa réponse du 1er novembre : « Actuellement, on demande au Gouvernement » de Sa Majesté britannique de revenir sur ses pas en » consentant à l'imposition de droits plus fortement » protecteurs sur les marchandises britanniques et de » donner l'appui de l'Angleterre à une politique qui » discrédite et compromet la doctrine du libre-échange, » dont la propagation était un objet principal de la » conclusion du traité de 1860. En même temps, nous » sommes avertis que la marine britannique pourrait » être frappée de nouveaux droits et que le commerce » indirect, par navires britanniques, pourrait être sou- » mis à de nouvelles restrictions, au détriment du » grand commerce entrepositaire de ce pays... Le Gou- » vernement de Sa Majesté britannique éprouve quel- » que répugnance à donner l'exemple d'une négocia- » tion destinée, non pas à diminuer, mais à augmen- » ter les droits protecteurs, politique que le Gouverne- » ment de Sa Majesté britannique croit plus nuisible » aux Etats qui les imposent qu'aux Etats que ces » droits sont supposés à atteindre ».

Le cabinet de Versailles persista dans sa détermination et répondit au memorandum anglais par une dépêche où il s'étonnait que le Gouvernement britannique n'opposât à sa proposition que des considérations générales, alors qu'il avait vu dans sa demande d'un projet de traité l'intention d'aborder les détails, et où était formellement exprimée l'intention de dénoncer le traité dès que l'Assemblée nationale serait réunie si les

nouvelles représentations de la France n'étaient pas accueillies.

Quelques jours après, M. Thiers, dans son message précité du 7 décembre à l'Assemblée nationale, annonçait en ces termes la mesure à laquelle il s'était arrêté : « laquelle, disait-il, est comprise dans notre pouvoir » de négocier, mais qui serait non avenue si vous ne » l'approuviez pas, c'est de dénoncer le traité en con- » sentant à négocier encore toute une année, de ma- » nière à prendre date dès aujourd'hui, et que le temps » à perdre pendant ces nouvelles négociations ne soit » pas perdu pour nous seul et qu'il soit pris sur l'an- » née pendant laquelle le traité doit rester en vigueur » après sa dénonciation ».

Lord Granville n'en repoussa pas moins, le 8 janvier 1872, le projet de traité qui lui était soumis, car, tandis que les premières propositions faites au mois de juillet semblaient avoir pour but une augmentation de revenu, l'examen du projet l'avait amené à se convaincre que les dispositions en avaient été arrêtées plutôt dans un but de protection pour les manufactures françaises.

Si ces objections étaient fondées en ce qui concerne la tarification des matières premières, la question des surtaxes présentait un autre aspect. Le 1er septembre, l'ambassadeur avait signalé le projet à son Gouvernement, pour le cas où l'Angleterre se croirait fondée à contester l'application de ces taxes nouvelles. Le 8, il envoyait à lord Granville une copie du rapport de M. Ancel. Mais les droits abolis en 1866 l'avaient été du propre mouvement du Gouvernement français, et non en vertu d'un traité. L'Angleterre n'était donc pas fondée à élever des réclamations sur ce point. C'est ce que le Gouvernement anglais répondait dans sa dépêche du 18 septembre à son ambassadeur (14) ; mais l'Angleterre n'en avait pas moins des sujets de plainte. Elle basait ses observations sur des raisons de bien-

(14) DE BUTENVAL. Op. cit., p. 44.

veillance et d'équité vis-à-vis des intérêts anglais. Elle signalait la situation bizarre qui allait être faite à la marine anglaise par la législation nouvelle : elle serait directement atteinte par l'inégalité résultant des traités conclus par la France avec certaines puissances et assimilant les pavillons des contractants aussi bien pour le commerce indirect que pour le commerce direct. C'était la question de bienveillance. La question d'équité était basée sur cette considération qu'après le rappel de l'acte de navigation anglais, des tentatives répétées avaient été faites en vue de conclure un traité qui portât sur la navigation directe aussi bien qu'indirecte des deux pays. Les exemptions locales accordées, dans le Royaume-Uni, à certaines classes de navires anglais les avait empêchées d'aboutir, parce que le Gouvernement anglais refusait l'abolition de ces taxes. En 1866, après la suppression en France de tout droit différentiel sur le pavillon étranger, le Gouvernement de la Grande-Bretagne, pour se placer dans la condition de réciprocité, pourvut au rachat de ces exemptions. Des sommes considérables avaient ainsi été payées par le fisc aux différents ports d'Angleterre pour le rachat de droits dont ils frappaient le pavillon étranger. La suppression, au bout de six années, des avantages assurés au pavillon anglais en 1866 apparaissait comme un procédé peu équitable de la part de la France.

L'ambassadeur chargé d'exposer ces considérations à M. de Rémusat et à M. Thiers attendit l'approche de la discussion du projet de loi pour s'acquitter de sa mission. M. de Rémusat répondit qu'il ne pouvait entrer dans la pensée du Gouvernement français de placer l'Angleterre dans une situation moins avantageuse qu'aucune autre puissance. M. Thiers déclara qu'en considérant l'immense importance des transports de la marine anglaise dans le monde entier, il ne supposait pas qu'une différence sensible dût résulter pour elle de l'application des droits proposés par l'Assemblée. Il ajouta que la marine française avait besoin

d'être protégée, plus que contre la concurrence du pavillon anglais, contre les petites marines marchandes comme celles de l'Italie et de la Grèce, de la Suède et de l'Allemagne. Lord Lyons ayant demandé s'il n'existait aucun traité qui donnât à une puissance le droit de se refuser aux taxes projetées, M. Thiers répondit qu'il croyait qu'il serait nécessaire de s'entendre à ce sujet avec l'Autriche, mais qu'il était assuré de ne pas trouver de difficultés de ce côté.

Les votes du Parlement vinrent interrompre le cours des négociations. M. Thiers, mis en minorité sur la question de la taxation des matières premières, donna sa démission le 20 janvier 1872 et la retira le lendemain, à la suite d'un vote de confiance de l'Assemblée nationale. Celle-ci, abandonnant la voie libérale, votait, le 30 janvier, comme nous l'avons vu, la loi sur la marine marchande et, le 2 février, donnait au Gouvernement le pouvoir de dénoncer les traités de commerce. Le traité avec l'Angleterre devait arriver à expiration le 28 mars 1873.

Les négociations avec l'Autriche commencèrent dès la fin de janvier (15). Les droits de tonnage et les surtaxes d'entrepôt devant être également applicables aux navires français et étrangers, ils ne dérogeaient pas au principe de l'assimilation des pavillons inscrit à l'article premier du traité de 1866. Par contre, les surtaxes de pavillon et le relèvement des droits à l'importation des bâtiments de mer ne pouvaient être mis à exécution sans contrevenir aux dispositions de l'article 6 du traité de navigation et du tarif annexé au traité de commerce. L'assentiment préalable du Gouvernement austro-hongrois était donc nécessaire. Mais, tandis que dans la note remise le 31 janvier, par notre ambassadeur, les nouvelles mesures étaient présentées comme ayant pour but de subvenir aux besoins du Trésor, le compte-rendu, que le plénipotentiaire autri-

(15) DE BUTENVAL. Op. cit., p. 207.

chien à Paris adressait dès le 23 janvier à son Gouvernement, d'une conversation avec M. de Rémusat, indiquait que celui-ci avait placé en première ligne, la nécessité de pourvoir aux conditions d'infériorité dans lesquelles se trouvait la marine marchande française par suite de l'application de la loi de 1866, non vis-à-vis de l'Autriche, avec laquelle nos relations par mer n'étaient pas très étendues, mais vis-à-vis des autres nations maritimes jouissant, par suite de cette convention, du traitement de la nation la plus favorisée. Le 12 mars, le Gouvernement austro-hongrois envoyait pour instruction à son ambassadeur de ne rien reconnaître des modifications de tarifs qui pourraient contredire aux stipulations de 1866. Le 26 mars, l'Autriche répondit à la note du 21 janvier. Elle estimait que les intérêts du commerce austro-hongrois engagés dans la navigation indirecte des ports de France se trouvaient être bien plus considérables que ne semblait l'admettre le Gouvernement français. Elle n'était disposée, ni à abandonner le régime libéral adopté en 1866, ni à accorder l'abrogation des articles 1 et 6 du traité. Elle alléguait, en outre, la nécessité de laisser aux intérêts la garantie que le traité serait maintenu au moins jusqu'au terme stipulé, sur lequel ils avaient dû compter. L'Autriche trouvait des appuis non seulement en Angleterre, mais aussi en Allemagne. Le prince de Bismarck approuvait et encourageait la résistance du cabinet de Vienne. L'Allemagne était un des pays qui profitaient des avantages accordés à l'Autriche. Dans une lettre qui eut un grand retentissement, Bismarck disait (16) : « *L'Autriche a donc la pos-* » *sibilité et, par suite, la mission* de mettre obstacle, » pendant un certain nombre d'années, à toute tenta- » tive de retour au système protectionniste en France, » et non seulement par là d'assurer la continuation et » la possibilité du développement des rapports établis

(16) DE BUTENVAL. Op. cit., p. 222.

» par des conventions de tarifs libérales, mais aussi, » on peut l'espérer, de préserver l'Europe de tout pas » en arrière sur ce terrain ». Deux jours après la réception de cette lettre, le Gouvernement austro-hongrois notifia à l'ambassadeur son refus définitif d'accéder aux propositions de Versailles.

***

L'application de la loi du 30 janvier ne tarda pas à soulever des réclamations de la part de l'Angleterre. Modifiant sa précédente argumentation, le cabinet anglais fit valoir que les droits de pavillon, frappant non les navires mais les cargaisons, étaient en réalité des droits d'importation sur les marchandises, selon le sens de l'article 3 de la convention du 26 novembre 1860 et qu'eu égard aux traités conclus par la France avec l'Autriche et la Suède, les dits droits, dans la pensée du cabinet britannique, ne sauraient être appliqués aux marchandises importées sous pavillon anglais, tant que ces traités seraient en vigueur.

Le Gouvernement britannique cherchait ainsi à mettre fin à la situation bizarre créée dans nos ports, à la marine anglaise, par la loi du 30 janvier : dans les négociations préliminaires du traité du 23 janvier 1860, on avait décidé de s'en tenir, pour les questions maritimes, à la convention de 1826. Une seule modification avait été apportée à ce traité ; ce fut celle qui permit d'importer en franchise absolue, par navires anglais ou français, aussi bien pour les chargements faits dans les entrepôts britanniques que pour les arrivages directs, les cotons, les jutes et les laines de l'Inde ou d'Australie et qui, pour éviter de recourir au Corps législatif, fut insérée dans le traité complémentaire du 16 novembre 1860. Mais dans le traité avec l'Autriche, la franchise de pavillon fut concédée même pour la navigation indirecte et étendue, en vertu de clauses formelles des traités, à la Belgique, à l'Italie, aux Pays-Bas, au Portugal, à la Suède, au Zollverein. L'Angleterre

se trouvait exclue, ainsi d'ailleurs que les Etats-Unis d'Amérique, le Danemark, la Russie, l'Espagne, etc... Il en résulta que dans la période transitoire qui devait s'écouler jusqu'à l'expiration du traité avec l'Autriche, des pavillons amis, comme celui de l'Angleterre, allaient être, dans les ports français, moins favorablement traités que d'autres. Les plaintes du Gouvernement anglais, qui n'étaient que l'écho de réclamations incessantes des intéressés, furent encore plus vives quand il sut que l'Espagne, en fait, était affranchie de la surtaxe de pavillon, bien que la concession de cette faveur ne fût pas imposée par les traités. C'était le ministre des Finances, M. Pouyer-Quertier, qui avait, sans consulter ses collègues, exempté l'Espagne des surtaxes de pavillon par une simple circulaire aux agents des douanes. Il avait appuyé cette exemption sur l'ancien pacte de famille entre les deux branches de la maison de Bourbon, lequel n'a été explicitement abrogé que par la convention du 8 décembre 1877, article 9.

Le président de la République déclara à l'ambassadeur qu'il ne doutait pas de faire comprendre au Gouvernement espagnol qu'il était impossible de maintenir une telle exemption. L'ambassadeur demandait qu'on accordât l'exemption à la Grande-Bretagne, et non qu'on la retirât à l'Espagne. Sur ce point, il ne put rien obtenir et on se borna à répondre que l'état de choses signalé était, non pas, comme on l'avait prétendu, une violation du traité, mais la conséquence naturelle des conventions maritimes et commerciales (17).

La question fut reprise après le vote de la loi du 26 juillet 1872, établissant le tarif des matières premiè-

(17) Une note de la Direction générale des Douanes, insérée à la fin du livre jaune relatif à cette question, répondait, en les reprenant une à une et en établissant la correction des procédés des agents français dans chaque cas, aux différentes plaintes des sujets ou agents britanniques. Le chef de l'Administration couvrait de son autorité et justifiait par ses explications les actes de ses subordonnés(DE BUTENVAL, op. cit., p. 54.).

res, en même temps que celle du traité de commerce et toutes deux furent poursuivies simultanément. Il n'a paru sur ces nouvelles négociations ni livre jaune, ni livre bleu. Selon M. de Butenval, le Gouvernement en entremêlant ces deux lois restrictives, pensait amener l'Angleterre à en accepter une pour échapper aux effets de l'autre.

Le traité du 5 novembre accordait à l'Angleterre le traitement de la nation la plus favorisée et exemptait son pavillon de toute surtaxe.

Une convention avec la Belgique fut aussi conclue le 5 février 1873 ; elle comportait le traitement national pour la navigation indirecte.

Ces traités, présentés aux Chambres, furent mal accueillis en ce qu'ils portaient le maintien de droits sur les matières premières ; les dispositions exemptant la navigation étaient, au contraire, l'objet d'une appréciation favorable ; cette opposition aux droits différentiels ne se manifestait pas seulement à propos des traités, la loi du 30 janvier était aussi directement visée.

Dans une lettre du 21 octobre 1872, la Chambre de commerce de Bordeaux signalait au ministre les malheureux effets, pour notre commerce, de la loi du 30 janvier et en demandait l'abrogation. Le 16 novembre, plusieurs membres de l'Assemblée nationale présentaient un amendement à la loi de finances supprimant la surtaxe de pavillon et abrogeant les articles 1 et 2 de la loi du 30 janvier.

***

La chute de M. Thiers, le 24 mars 1873, avant la discussion des traités, détruisit sa politique économique.

Par suite des concessions faites à l'Angleterre et à la Belgique, les ressources que devait procurer le nouveau système étaient insuffisantes et il fallait chercher des voies et moyens pour rétablir l'équilibre. Le 7 juin

1873, M. de la Bouillerie, ministre du Commerce et de l'Agriculture, annonça à l'Assemblée qu'il allait consulter le Conseil supérieur de l Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, qui venait d'être réorganisé, et demanda de surseoir à toute décision sur les traités de commerce avec l'Angleterre et la Belgique. Au nombre des questions à examiner figurait celle du maintien ou de l'abrogation de la loi du 30 janvier. Le rappel de celle du 26 juillet sur les matières premières et des deux traités fut voté presque sans débat et le Gouvernement invité à ouvrir de nouvelles négociations pour replacer nos rapports commerciaux avec l'Angleterre et la Belgique, jusqu'au 31 décembre 1876, sous le régime des conventions de 1860 et 1861. Pour la marine, la discussion fut plus vive et plus prolongée. Elle se termina par l'adoption d'une proposition tendant à l'abrogation de la loi du 30 janvier 1873 et d'un vœu formulé, dans les termes suivants, sur la proposition de MM. Chesnelong et Johnston : « Le » Conseil supérieur, considérant que l'article 1^er^ de la » loi du 30 janvier 1872, est inapplicable, en demande » l'abrogation, mais, considérant aussi que la pros- » périté de la marine marchande se lie d'une façon » intense aux intérêts de notre marine nationale, émet » le vœu que le Gouvernement fasse étudier par une » Commission spéciale et compétente les moyens les » plus efficaces de venir en aide à cette industrie » (18). Cette résolution, votée dans la séance du 21 juin 1873, ne réunit pourtant pas l'unanimité d'opinions qui s'était rencontrée contre la loi sur les matières premières et contre les derniers traités : 20 voix sur 46 se prononcèrent pour le maintien des surtaxes de pavillon, tout en admettant que les quotités fixées par la loi du 30 janvier pouvaient être susceptibles de réduction.

Pendant les délibérations du Conseil supérieur, le

(18) Amé. Op. cit., t. II, p. 326.

Gouvernement négociait de nouveaux traités avec l'Angleterre et la Belgique ; ces actes replaçaient nos rapports commerciaux avec ces puissances sous le régime des traités de 1860 et 1861, avec cette différence capitale que le traitement national était assuré à l'un et à l'autre pavillon pour la navigation indirecte, dont ne faisaient pas mention les stipulations antérieures.

Le terme des traités était le 30 juin 1877 pour l'Angleterre et le 10 août pour la Belgique ; mais en cas de non dénonciation un an à l'avance, ils restaient obligatoires jusqu'à l'expiration du délai d'un an à partir de leur dénonciation. Les traités, signés le 23 juillet, furent présentés le 24 à l'Assemblée. M. Ferry déposa son rapport le 28 et le lendemain, après une courte discussion, ils furent tous deux sanctionnés.

Le 28, le Parlement discuta la proposition de loi de MM. Wolowsky et Rouvier, tendant à l'abrogation définitive de la surtaxe de pavillon. La Commission du budget s'était montrée favorable à la proposition et le duc Decazes, rapporteur, après avoir développé les opinions des ports et des commerçants du littoral et prouvé que la surtaxe de pavillon aurait pour effet de priver la France du transit naturel que sa position géographique lui assurait, obtint un vote conforme. Les articles 1 et 2 de la loi du 30 janvier étaient abrogés à partir du 1er octobre 1873 et le Gouvernement s'engageait à faire étudier par une Commission les moyens les plus efficaces de venir en aide à la marine marchande et d'assurer sa prospérité. Les droits de douane, rétablis à l'importation des navires (articles 5 et 7 de la loi du 30 janvier) ne furent pas abolis en 1873, mais ils restèrent sans application et l'entrée en franchise des matériaux de construction fut maintenue ; c'était, pour les constructeurs, le retour pur et simple au régime édicté par la loi du 19 mai 1866.

Toutes ces dispositions, lois et traités, furent adoptées rapidement, sans discussion approfondie et sans

explications suffisantes (19). Le régime économique de la France fut, en 1873 comme en 1872, une question de majorité ministérielle ou présidentielle. Mais, tout en revenant à des mesures libérales, la Chambre conservait des tendances protectionnistes, et si la France n'avait pas été liée par son traité avec l'Autriche, le système protecteur eût certainement prévalu.

Aussi la lutte n'était-elle pas terminée. Elle allait se continuer de deux côtés : d'une part, les travaux de la Commission d'enquête allaient remettre en présence les partisans et les adversaires des surtaxes ; d'autre part, les traités de commerce arrivaient à échéance à partir du 1er juillet 1876. En prévision de ces échéances, le Gouvernement se préoccupa de l'élaboration d'un nouveau tarif douanier où la question des surtaxes fut encore soulevée. Il nous reste donc à étudier, d'une part les travaux qui aboutirent à la loi du 29 janvier 1881, sur la marine marchande ; d'autre part, ceux qui aboutirent à la loi du 7 mai 1881, relative à l'établissement du tarif général des Douanes.

La Commission fut constituée par décret du 15 octobre 1873. Le ministre chargea M. Ozenne, conseiller d'Etat, secrétaire général du ministère de l'Agriculture et du Commerce, d'exposer dans un rapport les questions qui devaient plus spécialement attirer l'attention de la Commission (20). A l'égard des surtaxes de navigation, M. Ozenne constate que nous ne sommes plus libres pour leur application, que ce système est d'ailleurs condamné par l'expérience, tous les pays qui le pratiquaient y ayant successivement renoncé ; puis il résume les enseignements qu'il a recueillis dans l'enquête de 1870 : si, parmi les causes de l'infériorité de notre marine, il y en a qui échappent à l'action du législateur, celui-ci peut lui donner son aide en détruisant les obstacles, en prêtant son concours. En ce qui

(19) DE BUTENVAL. Op. cit., p. 199.

(20) *Commission chargée d'examiner les moyens de venir en aide à la marine marchande*, p. 3.

concerne la navigation de concurrence, les questions à examiner sont : le rapatriement, les tarifs consulaires, les droits de visite, courtage, etc..., les examens des capitaines au long cours et les dispositions de la juridiction purement administrative qui les atteint, les lignes subventionnées, les sociétés de navigation. Indépendamment des modifications à apporter sur ces questions, à la législation existante, il propose, comme institutions nouvelles, à l'examen de la Commission : les primes à la construction, l'outillage des ports, l'hypothèque maritime, les sociétés de crédit. Les surtaxes de navigation sont écartées d'un mot, il n'est pas question de les discuter.

La Commission qui tint sa première séance le 27 octobre 1873, n'était pas une Commission d'enquête, elle ne devait pas recommencer l'enquête de 1870, mais seulement formuler des conclusions et proposer des solutions dans un délai rapproché. Elle décida même (21) de ne pas communiquer aux Chambres de commerce, comme un de ses membres le proposait, les rapports des sous-commissions ; en un mot, elle fit ce qu'aurait fait la Commission parlementaire, après avoir entendu les déposants, si ses travaux n'avaient été interrompus par la guerre. La Commission décida de ne pas engager de discussion générale ; cependant le point de savoir si les surtaxes feraient ou non l'objet d'un examen eût en quelque sorte ce caractère. La question était de savoir, non si l'on protégerait la marine, ce qui était tranché par la loi du 28 juillet 1873, article 2, mais comment on la protégerait. M. Peulvé se plaignit que tous les moyens proposés ne fussent que des palliatifs et non des moyens généraux et efficaces. Il se plaignit aussi qu'une seule opinion eût été exposée dans le rapport de M. Ozenne et que les dépositions les plus importantes de l'enquête de 1870 eussent été passées sous silence.

(21) Séance du 4 novembre 1873, p. 74.

Pour M. Bonnet, il y avait des moyens qui ne pouvaient figurer dans la discussion actuelle ; l'établissement de tarifs protecteurs était dans ce cas et pour M. Ancel, la Commission n'avait pas à s'occuper de la surtaxe de pavillon, puisque l'Assemblée nationale l'avait abolie. D'autres, comme M. Blanchy, négociant à Bordeaux, et l'amiral Bourgois, conseiller d'Etat, auraient voulu, en prévision de l'échéance des traités, que la Commission se prononçât sur le principe même des surtaxes de pavillon et des surtaxes d'entrepôt qui sont, pour beaucoup d'hommes spéciaux, « le seul re-» mède efficace à la situation actuelle ». On leur répondait qu'il fallait chercher des moyens d'arriver à des résultats immédiats, ce qu'on ne pouvait obtenir par la surtaxe de pavillon.

Finalement, la Commission se divisa en trois sous-commissions qui se répartirent l'examen des moyens proposés dans le rapport de M. Ozenne. Naturellement, chacun pouvait en proposer d'autres. La seconde sous-commission, présidée par M. Ancel, et chargée de la question des primes, confia à M. Dupuy de Lôme le soin d'établir son rapport. Il constate que « les auteurs » de la loi de 1866 ont cherché surtout à faciliter le » développement du commerce extérieur de la France, » en lui laissant toute liberté dans le choix de ses » moyens de transport et en les lui procurant à meil-» leur marché. Le régime a produit le résultat qu'on » en attendait, mais il frappe cruellement l'industrie » des constructions navales et celle des armements » pour la marine marchande » (22). On était revenu tant pour les armateurs que pour les constructeurs, au régime de cette loi de 1866. Elle établissait, selon M. Dupuy de Lôme, un véritable privilège en faveur des constructeurs étrangers et le régime douanier appliqué à nos constructions de navires et de machines marines, comparé à celui des autres industries employant

(22) *Commission chargée d'examiner les moyens de venir en aide à la marine marchande*, p. 495.

le fer en France, constituait une inégalité devant l'impôt. La franchise des matières premières telle qu'elle était organisée, ne rétablissait pas l'équité, il fallait, en outre, des primes.

Pour les armateurs, le rapporteur calculait que l'économie résultant de la faculté d'acheter le navire à meilleur marché était bien inférieure à la *moitié* du bénéfice minimum que leur procurait la surtaxe de pavillon. Il proposait d'abroger les articles 5 et 7 de la loi du 30 janvier 1872 et de mettre ainsi la loi en accord avec les faits, d'allouer des primes pour la constion des navires et des machines, d'allouer aux armarteurs une subvention calculée par jour d'embarquement et par homme d'équipage.

Dans la discussion en commission, on commença par demander que cette discussion ne fût pas publiée pour que certains faits, de nature à donner l'éveil, ne fussent pas connus, surtout à l'étranger. Le duc Decazes, ministre des Affaires étrangères, dont l'opinion étaient partagée par certains membres de la Commission, croyait, contrairement à l'avis de son prédécesseur, M. de Broglie, que tout système de primes et de subventions données à la construction et à la navigation serait considéré comme une violation de l'esprit des traités.

M. Dupuy de Lôme fit remarquer qu'on ne demandait pas pour la marine des *primes* ; « d'un côté, nous » réclamons le paiement d'un service rendu et de l'au» tre, la suppression d'une véritable prime accordée aux » constructeurs étrangers », c'est-à-dire qu'on demandait, ainsi que le fit remarquer M. Ancel, une *compensation*. On examina si un système de *drawback* ne serait pas préférable à un système de prime, si la prime devait être accordée à la totalité des droits à compenser ou si elle ne devait en représenter qu'une partie, le surplus l'étant par le régime des acquits-à-caution, qui serait maintenu.

Quand on arriva à la question des primes à la naviga-

tion, M. Chalès, négociant, ancien capitaine au long cours, demanda le rétablissement des surtaxes telles qu'elles résultent de la loi de 1872 : c'était le seul moyen de développer la navigation à vapeur. M. Chalès avait combattu les surtaxes pendant de longues années, à l'époque où l'on ne songeait pas encore à ce genre de navigation. Il n'admettait la prime que comme mesure transitoire, en attendant que la France eût recouvré sa liberté d'action. Il ne demandait d'ailleurs que la surtaxe de tiers pavillon, et pour un temps limité. M. Clapier, député, n'avait pas confiance dans le système des primes et ne concevait pas non plus que la surtaxe de pavillon fût de nature à relever notre marine. Elle ne frapperait que la faible quantité de marchandises importées par pavillon tiers et, en relevant le fret, qui retombe sur la matière première, écraserait l'industrie. Puis les représailles sont à craindre. Si on a renoncé à la surtaxe avec l'Angleterre et les Etats-Unis, c'est qu'elle nous était plus nuisible qu'utile. Répondant à M. Chalès, M. Dupuy de Lôme dit que la deuxième sous-commission n'avait envisagé que les moyens actuellement applicables et n'avait pas dit un mot de ce qu'on pourrait faire dans l'avenir, quand la France aurait recouvré sa liberté d'action : la question des surtaxes de pavillon était une question réservée.

Le principe de la subvention sous forme de prime fut voté par 16 voix contre 10. Un amendement de M. Chalès, proposant de n'accorder la prime que jusqu'à l'expiration des traités existants, pour revenir ensuite au régime de la loi de 1872, ne fut pas adopté.

Après la clôture des discussions sur l'ensemble des questions examinées par la Commission, M. Dupuy de Lôme fut chargé de rédiger un rapport général. Il n'y parle des surtaxes que pour dire que nos législateurs les ont abolies « comme n'étant plus en rapport avec » l'état actuel des relations internationales » (23).

(23) *Commission chargée d'examiner les moyens de venir en aide à la marine marchande*, p. 469.

Les discussions continuèrent entre les partisans et les adversaires des mesures de protection, comme entre ceux des différents modes de protection (24). Mais l'enquête ne fut pas immédiatement suivie d'une tentative de législation.

En 1876, quatre propositions de loi furent déposées l'une au Sénat, les autres à la Chambre des Députés. Le Sénat décida de surseoir à l'examen du projet jusqu'à la décision de la Chambre. Dans sa proposition, M. Le Cesne rejetait comme inopérante et inefficace, par suite des mesures de réciprocité, la surtaxe de pavillon et se déclarait, au contraire, hautement partisan de la surtaxe d'entrepôt. Ce fut lui qui fut choisi comme rapporteur par la Commission. Il présenta son rapport le 16 mai 1877, jour où le Sénat donna son assentiment à la dissolution de la Chambre des Députés. Après les élections, M. Le Cesne formula une nouvelle proposition qui modifiait peu les conclusions de la Commission précédente (25). Le projet, dans ses articles 1 et 2, confirmait l'abolition des surtaxes de pavillon et maintenait les surtaxes d'entrepôt en laissant au tarif des Douanes ou aux traités internationaux le soin d'en déterminer la quotité. Au cours de la première délibération qui eut lieu au commencement de 1879 (26), M. Rouvier exposa (27) que ce qui avait détruit la surtaxe de pavillon c'était moins l'application de certains principes économiques, que la force même des faits, que la transformation qui s'était accomplie dans les affaires du monde commercial entier. Les articles 1 et 2 furent supprimés comme inutiles et dangereux, puisqu'ils ne faisaient que rappeler les dispositions existantes. Puis

(24) Voir notamment dans la *Revue des deux Mondes* du 15 octobre 1876, l'art. de M. Edmond Planchut, intitulé *La question de la Marine marchande*, compte rendu du congrès maritime du 7 juin 1876.

(25) Exposé des motifs. *Journal Officiel* des 8, 9, 12, 13 et 14 décembre 1877.

(26) *Journal Officiel* des 1, 2, 5, 7 et 11 mars 1879.

(27) *Journal Officiel* du 7 mars, p. 1755.

les autres articles furent renvoyés à la Commission, qui prépara un nouveau projet. Mais avant la reprise de la discussion, le Gouvernement présenta un troisième projet, que la Commission accepta et qui, bien que n'ayant fait l'objet ni d'un exposé des motifs, ni d'un rapport, servit de base aux délibérations et, sauf de légères modifications, devint la loi du 29 janvier 1881.

***

En prévision de l'échéance des traités de commerce, le ministre de l'Agriculture et du Commerce procéda à une enquête auprès des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des Arts et Manufactures. Cette enquête fut suivie de la convocation du Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie. La Chambre de commerce de Bordeaux demanda devant lui la suppression de la surtaxe d'entrepôt. Dans son opinion, notre industrie n'avait intérêt à s'adresser aux entrepôts d'Europe que pour les besoins soudains et le plus souvent pour de menus articles qu'elle ne pouvait recevoir des lieux d'origine par cargaisons entières. En outre, c'était porter tort aux nombreux navires nationaux qui, ayant laissé leurs chargements dans les principaux ports d'Europe, relevaient de ces ports pour rentrer en France.

Malgré les conclusions libérales de certains rapporteurs, le Conseil supérieur aboutit à un tarif protecteur. Le Gouvernement aggrava encore ses conclusions et déposa le projet de loi sur le bureau de la Chambre le 9 février 1877. Le ministre ayant appelé sur ce projet l'attention des Chambres de commerce, celle de Bordeaux répondit, en ce qui concerne les surtaxes d'entrepôt, dans les termes suivants : « Nous avons eu l'occa-» sion, dans plusieurs circonstances, de faire connaître » notre opinion au sujet de cet impôt, dont le similaire » ne se trouve plus dans aucun pays d'Europe. Cet im-» pôt, établi autrefois dans le but de protéger notre » marine, n'a pas atteint le but que s'était proposé le

» législateur ; mais, il grève notre industrie générale » d'une charge inutile, dont les industries les plus pro- » tégées, par une inconséquence toutefois explicable, » ne cessent de demander la suppression ; il est vrai » que les marchandises susceptibles d'être importées » en France par grandes quantités ne transitent plus » par les entrepôts d'Europe ; ce transit les grèverait » de frais considérables qu'il est très facile d'éviter en » envoyant les navires à ordre : c'est ce qui se pratique » aujourd'hui d'une manière générale ; on ne demande » donc aux entrepôts d'Europe que des quantités rela- » tivement minimes d'articles de toutes sortes ». Elle proposait la modification de l'article 2 du projet de loi de manière à supprimer graduellement les surtaxes d'entrepôt existant encore, pour arriver à les faire disparaître complètement dès que le Gouvernement le jugerait possible.

Le nouveau projet de loi, déposé le 21 janvier 1878 (28) maintenait cependant, à l'égard des surtaxes d'entrepôt, les dispositions du précédent. On s'était borné, disait l'exposé des motifs, à établir entre elles une certaine harmonie, basée sur le poids du tonneau d'affrètement. Mais la Commission décida de commencer son travail par une enquête publique et adressa aux Chambres de commerce un questionnaire où elle demandait notamment : « Que pensez-vous des surtaxes d'entrepôt » maintenues par l'article 2 du projet de loi ? »

Il n'y eut pas le même empressement que l'année précédente à demander la suppression des surtaxes et même leurs partisans l'emportèrent ; la Chambre de commerce de Bordeaux « considérant les souffrances » actuelles et vives de la marine marchande », crut devoir « se prononcer pour le maintien provisoire des » surtaxes d'entrepôt ». Celles-ci firent l'objet d'un rapport spécial de M. Caze (29), qui les définissait

(28) *Journal Officiel* des 15, 16, 17, 18 mars 1878.
(29) *Journal Officiel* des 20, 21 et 22 janvier 1880.

ainsi : « une sorte d'amende infligée à certaines mar-» chandises qui constituent plus particulièrement le » fret de notre marine et le trafic de nos ports, lorsqu'au » lieu d'être importées directement en France depuis » leur pays d'origine, elles passent par l'intermédiaire » d'un marché étranger ». Entre les partisans et les adversaires des surtaxes, la Commission se porta du côté où elle rencontrait des avantages constatés par des faits et des combinaisons entrées dans les habitudes du commerce et de l'industrie. Elle pouvait mesurer les avantages que la France avait retirés du régime de la surtaxe, il lui était difficile d'apprécier ceux qu'on lui promettait de sa suppression ; il lui parut prudent de conserver une situation acquise. Le projet groupait les surtaxes en deux tableaux, désignés par les lettres C et D, et concernant, le premier, les produits extra-européens importés des entrepôts d'Europe, le second les produits d'origine européenne importés d'ailleurs que du pays de production. Ce dernier ne portait pas à la fin de l'énumération des produits surtaxés, une formule générale, analogue à celle figurant au bas du tableau C : *toutes autres marchandises*. La Chambre de commerce de Dunkerque protesta contre cette différence dans l'application des deux espèces de surtaxes. Ce port se trouve plus particulièrement exposé non seulement à la concurrence des ports étrangers, mais encore à celle des chemins de fer qui les relient à la France et détournent le trafic à l'aide de tarifs favorisant, dans les pays voisins, l'exportation et le transit ; il demandait l'établissement d'une surtaxe de 1 franc par 100 kilogrammes sur tous ceux des produits énumérés au tableau D, qui, entrant par la frontière de terre, ne seraient pas importés en droiture dans les conditions fixées par l'article 23 de la loi du 16 mai 1863 (30). Ainsi les produits surtaxés seraient ceux qui

(30) Suivant les dispositions de cet article, ne sont considérées comme importées en droiture par terre que les marchandises qui

entreraient par la frontière de terre après avoir emprunté la mer. La Commission ne crut pas devoir compléter le tableau D dans ce sens, mais son rapporteur présenta un amendement ainsi conçu : « Les taxes ins-» crites au tableau A (tarif général) ne sont afférentes » qu'à l'importation par mer des produits désignés dans » ledit tableau. Ces produits, lorsqu'ils entreront par » la frontière de terre, seront frappés des mêmes taxes » majorées de 10 pour cent du principal, sauf les dis-» positions spéciales édictées par la présente loi ».

M. Caze ayant retiré cet amendement, M. Trystram proposa une disposition additionnelle ayant pour but d'ajouter au tableau D une énumération de nouvelles matières. Il exposa à la Chambre (31) que ni le ministre des Finances, ni celui du Commerce n'avaient pu lui dire qui avait établi le tableau, ni lui donner la raison de l'omission de la formule générale. L'origine du tableau D n'était pas parfaitement connue. M. Trystram la trouvait dans la lettre du 7 mars 1867, dont nous avons rappelé les termes. Il se plaignait que rien n'eût fait connaître les raisons pour lesquelles les marchandises qui restaient assujetties à l'obligation du transport direct étaient reprises au tableau D, l'énumération étant identiquement la même.

M. Caze fit remarquer que l'abandon du principe de l'obligation de l'importation directe, concernant l'application des clauses du tarif *conventionnel*, n'avait trait en rien à la discussion du *tarif général*. Si l'intérêt de l'importation directe s'était déplacé, il n'en existait pas moins, au point de vue de nos marchés d'approvisionnement, de nos transports, du développement du trafic de nos ports.

Le projet du Gouvernement consistait à maintenir le *statu quo* pour les surtaxes. Or, le statu quo, c'était

ont été conduites, sans emprunt de la mer, depuis le pays d'origine jusqu'en France, soit par les routes de terre et les voies de fer, soit par les rivièrs et les canaux.

(31) *Journal Officiel* du 5 juin 1880, p. 6120.

la surtaxe générale pour les produits d'origine extra-européenne et la surtaxe exceptionnelle pour les produits d'Europe. Cela expliquait pourquoi le projet ne portait pas la mention générale au tableau D.

M. Trystram était disposé à accepter que les produits dont il demandait l'addition ne payassent la surtaxe que lorsqu'ils seraient importés par terre après avoir pris la voie de mer. Mais en raison de l'impossibilité de reconnaître les marchandises, le ministre repoussait l'amendement, qui fut rejeté ; les bois furent toutefois ajoutés à l'énumération.

***

Cette législation ne subit plus que des modifications de détail.

La loi du 11 janvier 1892 sur le tarif des Douanes maintint les surtaxes d'entrepôt et d'origine établies en 1881 (32).

Dans son rapport spécial sur les surtaxes (33), M. Félix Faure donna une explication du choix des marchandises reprises au tableau D : « Le tableau D vise les » marchandises difficiles à distinguer de leurs simi- » laires d'origine extra-européenne. Le tableau D a donc » pour objet, autant d'assurer l'exécution des mesures » prévues pour les marchandises figurant au tableau C » que de permettre à la Douane de rechercher l'origine » des produits importés afin d'éviter que des nations » qui ne jouiraient pas en France du bénéfice du tarif » conventionnel ou minimum puissent, par un détour- » nement, éviter les droits du tarif général ou maxi- » mum ».

Une nouvelle rubrique, celles des bois ouvrés fut ajoutée au tableau D sur la demande des représentants

(32) Projet de loi déposé le 20 octobre 1890. *Journal Officiel*, Chambre des députés. Annexe n° 932.

(33) Rapport déposé le 5 mars 1891. *Journal Officiel, Chambre* des députés. Annexe n° 1268.

de nos grands ports maritimes et contrairement à l'avis du Conseil supérieur du Commerce. La Commission de la Chambre fut même d'avis d'ajouter au tableau C les laines d'Australie qui avaient été exemptées de la surtaxe d'entrepôt par le traité de 1860. Cette disposition ne fut pas adoptée. Deux propositions de la Chambre de commerce de Dunkerque tendant l'une, comme en 1881, à l'inscription au tableau D de la rubrique « toutes autres marchandises » ; l'autre, à l'application de la surtaxe aux marchandises en admission temporaire, furent également rejetées.

La question de la surtaxe de pavillon fit l'objet d'un examen approfondi de la part de la sous-commission d'étude, nommée par la commission de la marine marchande, réunie en exécution du décret du 9 février 1897. Elle estima qu'on ne pouvait songer à créer une nouvelle surtaxe de pavillon spéciale, augmentant les droits de douane pour les marchandises importées sous un pavillon autre que celui de la puissance productrice : alors que notre industrie a besoin de se procurer à bas prix les matières premières qui lui viennent du dehors, la mesure indiquée aurait eu pour conséquence directe un renchérissement du fret pour les marchandises importées sous pavillon français ou l'élévation du droit de douane pour les autres. En outre, il eût fallu, pour l'application d'une telle mesure, rompre tous nos traités de navigation et s'exposer à des représailles prévues chez les autres comme chez nous. (Article 6 de la loi du 19 mai 1866).

De même, la commission de la Chambre des Députés, dès sa première séance, se mit unanimement d'accord sur le régime des primes.

Un congrès international de la marine marchande fut tenu à Paris, du 4 au 12 août 1900. Le programme de la première section comportait la question suivante : « Quels sont les divers régimes de protection et d'en» couragement accordés à la marine marchande ? » Plusieurs mémoires furent adressés au congrès. Le ré-

tablissement des surtaxes de pavillon y est considéré comme impossible (34).

Par contre, la récente loi de douane du 29 mars 1910 n'a rien changé au système antérieur de surtaxes d'entrepôt et d'origine. Nous donnons en annexe les tableaux C et D de la loi du 11 janvier 1892, complétés par l'indication des modifications qu'ils ont subies.

(34) Compte rendu des travaux et des séances, *passim*.

CONCLUSION

Dans son commentaire sur l'ordonnance de 1681 (1), après avoir expliqué que les courtiers procurent du fret aux étrangers sans considérer s'il y a ou non des bâtiments français, Valin ajoute : « La réciprocité du com-» merce entre les nations amies l'a exigé de la sorte, en » quoi on s'est éloigné, par les traités de paix et de » commerce, des anciennes lois du Royaume, qui enjoi-» gnaient aux marchands d'affrêter les navires fran-» çais par préférence à ceux des étrangers, avec défense » d'en louer tant qu'ils en trouveraient de la nation ».

C'est que les institutions économiques d'un pays ne sont pas l'application d'un plan d'ensemble mûrement réfléchi et harmonieusement construit. Elles sont la résultante des concessions que doivent se faire des intérêts rivaux également respectables ; dans la matière qui nous occupe, aux conflits qui séparent les représentants nationaux de l'industrie, du commerce et de la navigation, vient s'ajouter la nécessité impérieuse de concilier les droits identiques des personnes internationales. Aujourd'hui, comme au temps de Valin, la réciprocité du commerce exige que tous les navires soient placés sur un pied d'égalité dans les conditions de la navigation : nous estimons que l'assimilation des pavillons est un fait définitif.

En ce qui concerne les surtaxes d'entrepôt et d'origine, sans être pour la marine un facteur négligeable, elles intéressent plus particulièrement les ports : en

(1) Titre : *Des chartes parties, affrètements ou nolissements.*

faisant bénéficier ceux-ci de l importation directe, elles tendent à en faire les intermédiaires nécessaires entre nos industries et les pays de production ; leur fonction est de conserver et de développer en France les grands marchés d'approvisionnements. C'est cette considération qui, fortement développée au cours de l'enquête de 1863, a entraîné, en 1866 et depuis, le maintien de ces surtaxes.

Elles font maintenant partie intégrante de notre système douanier. Quand il sera question de les abandonner, c'est que le principe même de la protection sera mis en jeu. Ce moment n'est sans doute pas encore prochain. Les raisons politiques dominent les raisons économiques et les nations subiront longtemps les conséquences de la situation qui a pris naissance dans les jours néfastes de 1870. Cependant d'autres problèmes s'imposeront aux gouvernants ; celui de la vie chère s'est déjà présenté avec un certain degré d'acuité. Ce sont les questions sociales qui, selon nous, détermineront, dans un avenir plus ou moins lointain, l'orientation de la politique douanière et, peut-être, celui qui aura à résoudre ces questions devra-t-il, comme le fondateur du libre-échange anglais, mériter le bel éloge que la nation britannique a gravé sur la statue de Robert Peel : « Il améliora le sort des classes laborieuses » et souffrantes par l'abaissement du prix des denrées » de première nécessité ».

Vu : *Le Doyen*,
G. de CAQUERAY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur,
L. GÉRARD-VARET.

APPENDICE

Aperçu sur le régime des primes

Loi du 29 janvier 1881

Cette loi prévoyait deux sortes de primes, les primes à la construction, les primes à la navigation.

I. — En compensation des charges que le tarif des Douanes impose aux constructeurs de bâtiments de mer, il leur était attribué :

Pour les navires en fer ou en acier, 60 francs par tonneau de jauge brute ;

Pour les navires en bois de 200 tonneaux ou plus, 20 francs ;

Pour les navires mixtes, 40 francs ;

Pour les machines motrices placées à bord des navires à vapeur et pour les appareils auxiliaires, ainsi que pour les chaudières qui les alimentent, et leur tuyautage, 12 francs par 100 kilogrammes.

II. — A titre de compensation des charges imposées à la marine marchande pour le recrutement et le service de la marine militaire, il était accordé une prime de navigation aux navires français à voiles et à vapeur. Cette prime s'appliquait exclusivement à la navigation au long-cours ; elle était fixée par tonneau de jauge nette et 1.000 milles parcourus, à 1 fr. 50 pour

les navires de construction française sortant de chantier et décroissait, par année, de :

0 fr. 075 pour les navires en bois ;

0 fr. 075 pour les navires composites ;

0 fr. 05 pour les navires en fer.

La prime était réduite de moitié pour les navires de construction étrangère.

Les primes instituées par la loi de 1881 n'étaient payables que pendant dix ans, *à dater de la promulgation*. Il en résulta que, plusieurs années avant l'expiration de ce délai, les armateurs, incertains de l'avenir, cessèrent de faire construire de nouveaux bâtiments.

Loi du 30 janvier 1893

I. — Les constructeurs recevaient les allocations suivantes :

Pour les navires à vapeur ou à voiles, en fer ou en acier, 65 francs par tonneau de jauge brute totale ;

Pour les navires en bois de 150 tonneaux ou plus, 40 francs ;

Pour les navires en bois de moins de 150 tonneaux, 30 francs.

La catégorie des navires mixtes était supprimée.

Pour les machines motrices et les appareils auxiliaires, placés à l'état neuf à bord des navires tant à voiles qu'à vapeur, ainsi que pour les chaudières à vapeur neuves qui les alimentent et leur tuyautage, il était alloué aux constructeurs de machines 15 francs par 100 kilogrammes.

II. — La prime à la navigation était fixée, par tonneau de jauge brute totale et par 1.000 milles parcourus, pour les navires à voiles de plus de 80 tonneaux brut et les navires à vapeur de plus de 100 tonneaux brut, savoir : à 1 fr. 10 pour les navires à vapeur, avec décroissance annuelle à partir de leur construction, de :

0 fr. 06 pour les navires en bois ;

0 fr. 04 pour les navires en fer ou en acier ;
à 1 fr. 70 pour les navires à voiles, avec décroissance annuelle, à partir de leur construction, de :

0 fr. 08 pour les navires en bois ;

0 fr. 06 pour les navires en fer ou en acier.

La prime était allouée pendant dix années, *à partir de la francisation*. Les navires faisant la navigation au cabotage international ne recevaient que les deux tiers de la prime ; celle-ci était également allouée à la navigation entre les ports français et l'Algérie jusqu'à ce que la loi du 2 avril 1889 ait pu recevoir complètement son exécution et, sous certaines conditions de chargement, à la navigation de cabotage avec escale à l'étranger.

Le taux de la prime à la navigation était plus élevé pour les voiliers que pour les vapeurs, ce qui provoqua artificiellement un développement exagéré de la marine à voiles. D'autre part, cette prime n'était plus accordée qu'aux navires construits en France. Aussi les armateurs, pour bénéficier des dispositions de la loi, commandaient-ils leurs navires aux chantiers français, malgré le coût plus élevé de la construction ; ils abandonnaient ainsi, sous forme d'augmentation de prix, une partie de la prime de navigation. La loi de 1902 essaya de remédier à cet état de choses, en séparant le régime de la construction de celui de l'armement.

Loi du 7 avril 1902

La compensation des charges imposées à la marine marchande prenait le nom soit de *compensation d'armement*, soit de *prime à la navigation*.

La compensation d'armement était attribuée à tout vapeur de mer de *construction étrangère*, en fer ou en acier, armé sous pavillon français pour le long cours ou le cabotage international, jaugeant plus de 100 tonneaux brut. Elle était fixée, par jour d'armement admi-

nistratif et par tonneau de jauge brute totale, pour la navigation au long cours, à :

5 centimes par chaque tonneau, jusqu'à 2.000 tonneaux
4 — — de 2.000 à 3.000 —
3 — — de 3.000 à 4.000 —
2 — — au-dessus de 4.000 —

La prime à la navigation était accordée à tout navire de mer *construit en France*, de plus de 100 tonneaux brut, naviguant sous pavillon français. Elle était fixée comme suit, pour la navigation au long cours, par tonneau de jauge brute totale et par 1.000 milles parcourus :

Pour les vapeurs, 1 fr. 70 pour la première année, avec décroissance annuelle, à partir de leur francisation, de 4 centimes pendant la première période de 4 ans, de 8 centimes pendant la deuxième période de 4 ans et de 16 centimes pendant la troisième période de 4 ans ;

Pour les navires à voiles, 1 fr. 70 pour la première année, avec décroissance annuelle, à partir de leur francisation, de 2 centimes pendant la première période de 4 ans, de 4 centimes pendant la deuxième période de 4 ans et de 8 centimes pendant la troisième période de 4 ans.

Les navires se livrant au cabotage international recevaient seulement les deux tiers de la prime de navigation de long cours ou de la compensation d'armement. Ce taux était également alloué, sous certaines conditions, aux navires se livrant, dans un même voyage, à des opérations de cabotage international et de cabotage réservé. Les vapeurs de construction française avaient le droit, pour chaque voyage, d'opter entre la compensation d'armement et la prime de navigation.

Le tonnage admis à bénéficier de la loi, en sus de celui des navires francisés avant sa promulgation, était fixé au maximum de :

500.000 tonneaux de jauge brute de navires à vapeur;
100.000 tonneaux de jauge brute de navires à voiles.

Les vapeurs de construction étrangère ne pouvaient

être admis dans le tonnage de 500.000 tonneaux que dans la proportion de deux cinquièmes et ceux de construction française, dans la proportion de trois cinquièmes.

Le montant total des compensations d'armement et des primes à la navigation pouvant être payées en exécution de la loi, était limité au chiffre global maximum de 150 millions, dont 15 millions au plus pour les voiliers.

Le montant total de la prime à la construction pour les 300.000 tonneaux de vapeurs et les 100.000 tonneaux de voiliers, prévus par la loi, ne pouvait dépasser la somme de 50 millions, la dépense ne pouvant porter annuellement que sur une construction maximum de 50.000 tonneaux de vapeurs et 15.000 tonneaux de voiliers.

Le vice capital de la loi de 1902 fut le défaut de proportion entre le nombre de tonneaux admis à bénéficier des primes et le maximum du crédit affecté au paiement de ces primes. Dès le mois de décembre 1902, le crédit était épuisé par les armateurs qui avaient pu déposer en temps utile des déclarations de prise de rang. D'un autre côté, les constructeurs se plaignaient vivement de la concurrence des chantiers étrangers, concurrence écartée sous le régime de la loi de 1893. La nécessité de modifier la législation se fit sentir bien avant l'expiration de la loi de 1902, dont la durée était fixée à dix ans.

Loi du 19 avril 1906

I. — Les allocations accordées aux constructeurs sont déterminées ainsi qu'il suit, par tonneau de jauge brute totale :

a) bâtiments en fer ou en acier,
navires à vapeur, 145 francs ;
navires à voiles, 95 francs ;

Ces primes décroissent annuellement de 4 fr. 50 pour les bâtiments à vapeur et de 3 francs pour les bâtiments

à voiles pendant les dix premières années d'application de la loi ; elles demeurent ensuite fixées à 100 francs et 65 francs ;

b) bâtiments en bois,
navires de 150 tonneaux ou plus, 40 francs ;
navires de moins de 150 tonneaux, 30 francs ;

Les allocations aux constructeurs de machines destinées aux bâtiments de mer de la marine marchande sont fixées, pour les machines motrices et appareils auxiliaires placés à l'état neuf à bord des navires tant à voiles qu'à vapeur, ainsi que pour les chaudières neuves qui les alimentent et leur tuyautage, à 27 fr. 50 par 100 kilogrammes. Cette prime décroit annuellement de 75 centimes pendant les dix premières années d'application de la loi et reste ensuite fixée à 20 francs.

Le droit aux sept dixièmes des primes est acquis, pour les bâtiments en fer ou en acier, lorsqu'il est justifié de la francisation ou lorsque le navire a pris ses expéditions, s'il n'est pas destiné à la marine marchande française. Le surplus des primes est acquis seulement aux navires battant pavillon français, savoir :

Deux dixièmes à l'expiration du délai d'une année après la francisation.

Un dizième à l'expiration de la deuxième année.

II. — Les bâtiments de mer *de construction française ou étrangère*, d'une jauge brute totale de 100 tonneaux au moins, armés sous pavillon français pour le long cours ou le cabotage international, reçoivent une compensation d'armement ainsi fixée par chaque jour d'armement administratif et par tonneau de jauge brute totale (1) :

Navires à vapeur :
4 centimes par chaque tonneau jusqu'à 3.000 tonneaux:

(1) Voir dans *Pierre Lemée, Comment et pourquoi secourir notre marine marchande*, thèse de doctorat, Rennes, 1904, les critiques que soulève le choix de la jauge brute totale comme base de prime.

3 centimes par tonneau en sus entre 3.001 et 6.000 tx :
2 centimes par tonneau en sus à partir de 6.001 tx.

Navires à voiles :

3 centimes par chaque tonneau jusqu'à 500 tonneaux ;
2 centimes par tonneau en sus entre 501 et 1.000 tx ;
1 centime par tonneau en sus à partir de 1.001 tx.

La compensation est payée à chaque navire jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 12 ans révolus. Les navires doivent, en outre, justifier d'un minimum de vitesse, d'un parcours déterminé et du transport d'une certaine quantité de marchandises.

Le taux de la prime est majoré ou diminué suivant la vitesse du navire et la quantité de marchandises transportées (2).

(2) Le *Problème de la marine marchande* a fait l'objet d'une étude de M. Fraissaingea, professeur de droit commercial et maritime à l'Université de Toulouse. Dans cette étude, où l'ensemble de la question se trouve clairement exposé sous une forme concise, l'auteur examine successivement l'importance du problème, la situation de notre marine marchande et les moyens de l'améliorer.

TABLEAUX ANNEXES

Tableau C

SURTAXES applicables aux produits d'origine extra-européenne importés d'un pays d'Europe.

DÉSIGNATION DES PRODUITS	RÉGIME F. C. 100 kil. g.
Sucres de toutes sortes	Exempts
Café en fèves	10 » »
Cacao en fèves	20 » »
Girofle	40 » »
Cannelle et cassia lignea	40 » »
Poivre et piment	40 » »
Amomes et cardamomes	10 » »
Vanille	10 » »
Thé	60 » »
Tabacs en feuilles ou en côtes	6 » »
Tabacs fabriqués	8 » »
Baumes	6 » »
Racines, herbes, feuilles, fleurs et écorces médicinales autres que les écorces de quinquina	5 » »
Ecorces de quinquina	Exemptes
Fruits médicinaux	6 » »
Eponges	5 » »
Ecaille de tortue (carapaces, onglons, caouanes)	6 » »
Nacre de perle, sciée ou dépouillée de sa croûte	6 » »
Guano	1 80
Huiles et essences minérales	5 » »
Borax brut, mi-raffiné ou raffiné	5 » »
Cochenille	12 » »
Laque en teinture ou en trochisques	6 » »

DÉSIGNATION DES PRODUITS	RÉGIME
	F. C. 100 kilog.
Indigo et ses composés	25 » » »
Colle de poisson	5 » » »
Tissus de soie	100 » » »
Laines en masse et en peaux d'Australie, du Cap et des Indes	Exemptes
Coton de l'Inde, en laine ou non égrené	Exempt
Jute, aloès, phormium tenax, abaca, fibres de coco et autres végétaux filamenteux (sauf le coton) bruts, teillés, tordus ou en torsades, peignés ou en étoupes, propres à la sparterie, à la corderie ou à la filature	Exempts
Tabacs de santé et d'habitude	Exempts
Plombagine de Ceylan	Exempte
Porcelaine de la Chine et du Japon	30 » » »
Emaux cloisonnés	50 » » »
Bronzes	40 » » »
Nattes et vannerie	5 » » »
Meubles	30 » » »
Muscades et macis en coques	40 » » »
Muscades et macis sans coques	50 » » »
Toutes autres marchandises	3 60

Tableau D

SURTAXES applicables aux produits d'origine européenne importés d'ailleurs que des pays de production

DÉSIGNATION DES PRODUITS	RÉGIME F. C. 100 kilog.
Peaux et pelleteries brutes	3 »
Laines en masse	3 60
Crins bruts, préparés ou frisés	3 60
Graisses autres que de poisson et dégras de peaux	2 »
Cire brute	2 »
Os et sabots de bétail	2 »
Cornes de bétail brutes	2 »
Riz en grains ou en paille	1 80
Semoules en pâtes et pâtes d'Italie	2 40
Anis vert	2 »
Graines et fruits oléagineux	2 »
Résines indigènes	1 »
Huiles fines pures, non dénommées	1 »
Racines, herbes, feuilles, fleurs et écorces médicinales	3 »
Liège brut	1 »
Buis en bûches ou scié à plus de deux décimètres d'épaisseur	1 »
Bois de teinture moulus	3 »
Grains durs à tailler	3 60
Coton en laine	3 »
Coton non égrené	0 75
Huiles et essences minérales	5 »
Potasses	2 40
Tartre brut	2 40
Fruits médicinaux	3 »
Eponges	5 »
Nitrates de potasse et de soude	2 40
Bois communs	1 »
Bois ouvrés	1 50
Figues sèches (loi du 26 juillet 1901)	2 »
Oranges (loi du 10 avril 1902)	3 60

BIBLIOGRAPHIE

Documents parlementaires

MONITEUR UNIVERSEL.

6 juillet 1793. — Rapport sur un projet d'acte de francisation, par Pierre Marec, du Finistère.

26 septembre 1814. — Exposé des motifs du projet de loi déposé le 24 septembre 1814 (loi du 17 décembre 1814).

13 mars 1816. — Rapport de M. Morgan (loi du 18 avril 1816).

9 avril 1865. — Exposé des motifs du projet de loi déposé le 28 mars 1865 (loi du 19 mai 1866).

Archives parlementaires. — 2e série, tome XIII, page 539, Rapport de M. de Francoville (loi du 28 avril 1816).

JOURNAL OFFICIEL.

Loi du 30 janvier 1872. — Exposé des motifs, année 1871, page 1625.

Rapport de M. Ancel, année 1871, page 3302.

Loi du 29 janvier 1881. — Proposition de loi de M. Le Cesne et plusieurs de ses collègues. Exposé des motifs, année 1877, pages 8178, 8216, 8305, 8329, 8362.

Rapport de M. Desseaux, année 1878, pages 6373, 6430.

Loi du 7 mai 1881. — Exposé des motifs, année 1878, pages 2920, 2969, 3019, 3053.

Rapport spécial de M. Caze, à la Chambre des Députés, année 1880, pages 536, 584.

Discours de M. Trystram à la Chambre des Députés, séance du 4 juin 1880. *Journal Officiel* du 5, page 6120.

Rapport de M. Ancel au Sénat. Documents parlementaires, année 1881, page 31.

Loi du 11 janvier 1892. — Exposé des motifs. 20 octobre 1890. D. P., Chambre. Annexe 932, page 1.

Rapport spécial de M. Félix Faure. 5 mars 1891. D. P., Chambre. Annexe 1268, page 652.

Loi du 30 janvier 1893. — Exposé des motifs. 5 mars 1892. D. P., Chambre. Annexe 1868, page 3078.

Rapport de M. J. Siegfried. 17 septembre 1892. D. P., Chambre. Annexe 2118, page 1090.

Loi du 7 avril 1902. — Exposé des motifs. 4 décembre 1899. D. P. Chambre. Annexe 1173, page 32.

Rapport de M. Thierry. 20 décembre 1900. D. P., Chambre. Annexe 1893, page 4.

Rapport de M. Raynal. Mai 1902. D. P., Sénat. Annexe 41, page 84.

Loi du 19 avril 1906. — Exposé des motifs. D. P., Chambre, session ordinaire de 1905. Annexe 2295, page 265.

Rapport de M. Pierre Baudin. D. P., Chambre, session ordinaire de 1905. Annexe 2557, page 681.

Enquêtes

Enquête de 1824 sur les causes de la cherté relative de la navigation française, in-8°, Paris, 1840.

Enquête de 1862 sur la marine marchande, 3 vol. in-4°, Paris, 1863-1865.

Enquête parlementaire de 1870 sur la marine marchande, in-4°, Paris, 1870.

Travaux de la commission chargée d'examiner les moyens de venir en aide à la marine marchande (décret du 15 octobre 1873) in-4°, Paris, 1874.

Commission extraparlementaire chargée d'étudier les moyens de venir en aide à la marine marchande (décret du 9 février 1897). 1° Sous-commission d'enquête, in-4°, Paris, 1897; 2° Compte rendu des travaux de la commission, in-4°, Paris, 1899.

Rapport de la commission extraparlementaire de la marine marchande (décret du 5 novembre 1903), rédigé par M. Millerand, président de la commission, cité dans l'exposé des motifs de la loi du 19 avril 1906. *Journal Officiel*, documents parlementaires. Chambre. session ordinaire de 1905. Annexe n° 2295, pages 266, 276.

Revues

Revue britannique. — Janvier 1848. Les lois sur la navigation et les colonies anglaises. — Mai 1851. Nouvel acte de la navigation en Angleterre.

Revue des Deux-Mondes. — 15 avril 1874. Millet (R.) : La marine marchande et les surtaxes de pavillon.

Revue historique. — Janvier 1882. Callery : système général des droits de douane aux XVI^e^ et XVII^e^ siècles.

Revue de Paris. — 1^er^ novembre 1901. P. des Rousiers : La marine marchande aux Etats-Unis.

Ouvrages divers

Amé. — Etude sur les tarifs de douane et sur les traités de commerce, 2 vol. in-8°, Paris, 1876.

Arnould. — De la balance du commerce et des relations commerciales extérieures de la France dans toutes les parties du globe, 2 vol. in-8°, Paris, 1791.

Arnould. — Système maritime et politique des Européens pendant le XVIII^e^ siècle. in-8°, Paris, 1797.

Bastable. — La théorie du commerce international, in 18°, Paris, 1900.

Bastiat. — Œuvres complètes, 7 vol. in-8°, Paris, 1854-1864.

Butenval (de). — Politique économique et négociations commerciales du gouvernement de la République française pendant les années 1871, 1872 et 1873, in-8°, Paris, 1874.

Charles-Roux (J.). — Notre marine marchande, in-12°, Paris, 1898.

Clément (Pierre). — Jacques Cœur et Charles VII, gr. in-18°, Paris, 1846.

Clément (Pierre). — Histoire de la vie et de l'administration de Colbert, in-8°, Paris, 1846.

Colbert. — Lettres, instructions et mémoires publiés par Pierre Clément, 8 vol. gr. in-8°, Paris.

Colin (A.). — La navigation commerciale au XIX^e^ siècle, in-8°, Paris, 1901.

Congrès international de la marine marchande, tenu à Paris, du 4 au 12 août 1900. Compte rendu des travaux et des séances, gr. in-8°, Paris, 1901.

Daru. — Histoire de la République de Venise, 7 vol. in-8°, Paris, 1819.

Depping. — Histoire du commerce entre le Levant et l'Europe depuis les Croisades jusqu'à la fondation des colonies d'Amérique, 2 vol. in-8°, Paris, 1830.

Desjardins. — Introduction historique à l'étude du droit commercial maritime, in-8°, Paris, 1890.

Dictionnaire du commerce et des marchandises, 2 vol. gr. in-8°, Paris, 1837-1839.

Dictionnaire d'économie politique, 2 vol. gr. in-8°, Paris, 1852.

Encyclopédie méthodique de Pancoucke, 1782-1832, aux mots *Commerce* (1) et *Finances*.

Forbonnais. — Recherches et considérations sur les Finances de la France, 2 vol. in-4°, Basle, 1758.

Fraissaingea. — Le problème de la marine marchande, in-8°, Paris, 1909.

Ganilh. — Dictionnaire analytique d'économie politique, in-8°, Paris, 1826.

Gouraud. — Histoire de la politique commerciale de la France, 2 vol. in-8°, Paris, 1854.

Isambert. — Recueil général des anciennes lois françaises, 30 vol. in-8°.

Lair. — Nicolas Fouquet, 2 vol. in-8°, Paris.

La Roncière (de). — Histoire de la marine française, in-8°. Paris, en cours de publication.

Lavisse. — Histoire de France depuis les origines jusqu'à la Révolution, 18 vol. petit in-4°, Paris.

(1) Le mot *commerce* (3 vol., 1783-1784) est le dictionnaire universel de commerce, de Savary des Bruslous, retouché par l'abbé Baudeau.

Lemée (Albert). — Etude économique sur la situation de la marine marchande française, thèse, Rennes, 1896.
Lemée (Pierre). — Pourquoi et comment secourir notre marine marchande, thèse, Rennes, 1904.
Leveillé (J.). — Notre marine marchande et son avenir, in-8°, Paris, 1868.
Marie-du-Mesnil. — Nouveau dictionnaire de la législation des douanes, in-8°, Paris, 1830.
Masson (P.). — Ports francs, autrefois et aujourd'hui, in-8°, Paris.
Melon. — Essai politique sur le commerce. Collection des principaux économistes, t. 1.
Mongredien. — Histoire du libre échange en Angleterre, in-32°, Paris, 1881.
Montchrétien (A. de). — Traicté de l'Economie politique, in-8°, Paris, 1889.
Noël (O.). — Histoire du commerce extérieur de la France depuis la Révolution, in-8°, Paris, 1879.
Observations préliminaires du tarif des douanes, in-4°, Paris, 1908.
Pallain. — Les douanes françaises, 3 vol. in-8°, Paris, 1896.
Pardessus. — Collection de lois maritimes antérieures au XVIII^e siècle, 6 vol. in-4°, Paris, 1828-1845.
Richelot (H.). — L'association douanière allemande, 2 vol. in-8°, Paris, 1845.
Richelot (H.). — Histoire de la réforme commerciale en Angleterre, 2 vol. in-8°, Paris, 1853.
Sarraut (M.). — Le problème de la marine marchande, in-8°, Paris, 1901.
Saulnier (A.). — Recherche historique sur le droit de douane, in-8°, Paris, 1839.
Smith (Adam). — Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, 2 vol. in-8°, collection des principaux économistes, t., V et VI.
Spears (Jonh R.). — The story of the american merchant marine, in-8°, New-York, 1910.
Théry (Edmond). — Les progrès économiques de la France, in-18°, Paris, 1909
Turgot. — Œuvres. Collection des principaux économistes, t. III et IV.
Valin. — Nouveau commentaire sur l'ordonnance de la marine, du mois d'août 1681. La Rochelle, 1776.
Verneaux (R.). — L'industrie des transports maritimes au XIX^e siècle et au commencement du XX^e siècle, 2 vol. in-8°, Paris, 1903.
Viel-Castel (de). — Histoire de la Restauration, 20 vol. in-8°, Paris, 1860-1866.
Vœux exprimés par la Chambre de Commerce de Bordeaux de 1872 à 1879, gr. in-8°, Bordeaux, 1880.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE..... 7

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE..... 9

CHAPITRE PREMIER. — *Période antérieure à la Révolution*..... 15

CHAPITRE II. — *La période révolutionnaire*..... 41

CHAPITRE III. — *La période protectionniste*..... 49

CHAPITRE IV. — *Le mouvement libéral en Angleterre et en France*..... 75

CHAPITRE V. — *Les effets du mouvement libéral sur la législation*..... 93

CHAPITRE VI. — *Le retour au protectionnisme*.. 135

CONCLUSION..... 167

APPENDICE. — *Aperçu sur le régime des primes.* 169

TABLEAUX ANNEXES..... 177

BIBLIOGRAPHIE..... 181